

REVISTA  
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 5, Nº 2, Noviembre 2011**

## **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 (UdeSA-UBA)

### **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 5 • Nº 2, NOVIEMBRE 2011**

**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

**Consejo Asesor**

Carlos Acuña

(Universidad de San Andrés)

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, Castex 3217, Ciudad de Buenos Aires (1425), 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 2

Editorial .....	247
Introducción: política subnacional y democracia <b>Jacqueline Behrend</b> .....	249

## ARTÍCULOS

Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel <b>Marcelo Escolar</b> .....	263
¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina <b>Julieta Suárez Cao</b> .....	305
La conexión subnacional: geografía del voto y coaliciones electorales en el federalismo brasileño <b>André Borges, Alvino Sanches Filho y Carlos Rocha</b> .....	323
El <i>gran elector</i> provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un “oficialismo invencible” <b>Victoria Ortiz de Rozas</b> .....	359
Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica <b>Laurence Whitehead</b> .....	401

## NOTAS

- Orden político y democratización  
**Gianfranco Pasquino** ..... 423
- El desarrollo democrático en América Latina:  
entre la crisis de legitimidad y la crisis de  
sustentabilidad  
**Dante Caputo** ..... 437

## RESEÑAS

- Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica**  
Miguel Ángel Barrios (director)  
por Nicolás Alejandro Liendo ..... 455
- Del cambio a la continuidad.**  
**Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay**  
Daniel Buquet y Niki Johnson (compiladores)  
por Facundo Cruz ..... 457
- (Des)enredando el ovillo. Las asociaciones vecinales y el desafío  
de evaluar el desempeño organizacional**  
Desirée Alda D'Amico  
por Gisela Signorelli ..... 460
- Izquierda y derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica**  
Duncan Kennedy  
por Federico L. De Fazio ..... 462
- Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional**  
María Matilde Ollier  
por Luis Alberto Romero ..... 465
- Migraciones internacionales contemporáneas.**  
**Estudio para el debate**  
Cynthia Pizarro (coordinadora)  
por Leandro Enrique Sánchez ..... 469
- Qué esperar de la democracia.**  
**Límites y posibilidades del autogobierno**  
Adam Przeworski  
por Hernán Pablo Toppi ..... 471

# Editorial

Este número de la *Revista SAAP* inaugura una modalidad que se repetirá en el futuro: contiene artículos sobre una misma materia o argumento, reunidos por un coordinador especialista.

Presentamos aquí un número temático dedicado al análisis de la política subnacional. Como es sabido, en los últimos años este tópico se ha convertido en un área de estudios muy relevante en los países federales de la región, y especialmente en la Argentina. El funcionamiento del federalismo ha demostrado ser una cuestión relevante en la agenda política de varios países, y consecuentemente también lo ha hecho en cuanto al volumen del conocimiento teórico y empírico alcanzado. A su vez, es un tema que también ha promovido un crecimiento importante en la utilización del método comparado. En este número se incluyen contribuciones que seguramente, así lo deseamos, serán muy tenidas en cuenta en el futuro.

Esta primera experiencia ha contado con la coordinación de la profesora Jacqueline Behrend, cuyo trabajo y dedicación a la empresa fueron excelentes tanto en la búsqueda de los trabajos de los colegas como en la sugerencia de árbitros y en la redacción de la Introducción a este número. Sin su talento y su esfuerzo este resultado, que consideramos un aporte significativo, no hubiera sido posible.

Por último, resulta insoslayable mencionar en esta página la inmensa pérdida que la comunidad politológica mundial, pero especialmente la argentina, ha sufrido con la apenas sucedida muerte de Guillermo O'Donnell. El profesor O'Donnell, además de sus tantísimos logros académicos y de su inigualable estatura intelectual, fue socio fundador y, desde 2006, Presidente Honorario de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Su enorme prestigio, reconocido en el sentido más amplio en que puedan entenderse la ciencia política y su propia comunidad, ha sido un importantísimo respaldo para esta institución y para su actual gestión. Orgullosos de ser sus compatriotas, le agradecemos entonces no sólo su legado intelectual, sino además su compromiso con el desarrollo de nuestra disciplina, y fundamentalmente, su calidez, humildad y hombría de bien.

*Martín D'Alessandro*



## Introducción: política subnacional y democracia

**JACQUELINE BEHREND**

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

jacqui\_behrend@hotmail.com

Este número de la *Revista SAAP* está dedicado a reflexionar acerca de un problema que ha cobrado centralidad en los debates de la ciencia política en los últimos años: ¿cómo pensar la democracia —y los procesos de democratización— en países federales donde existen distintos niveles de gobierno con cierta autonomía política? Y al mismo tiempo, ¿cómo entender las tensiones entre los procesos políticos nacionales y los procesos políticos subnacionales?<sup>1</sup> La respuesta a estos interrogantes no sólo implica bajar de escala de observación, sino también complejizarla a través de una mirada que busque desentrañar la relación entre los procesos políticos nacionales y subnacionales, que cuestione las teorías centradas en los estados nacionales y que plantee un análisis crítico de los conceptos que utilizamos para entender los procesos políticos subnacionales. Sobre todo, la idea de pensar en la política subnacional y la democracia es un intento por integrar dos agendas de investigación que hasta hace algunos años iban por caminos separados: la del federalismo y la de los estudios de la democratización, que típicamente se centraban en el plano nacional<sup>2</sup>.

En los últimos años ha habido contribuciones en el campo de la política subnacional dedicadas a explicar las continuidades y los cambios en el sistema de partidos (Calvo y Escolar, 2005; Gibson y Suárez Cao, 2010; Leiras, 2007; Malamud y De Luca, 2005), la variación en los regímenes subnacionales (Behrend, 2008, 2011; Gervasoni, 2010; Giraudy, 2010), las relaciones intergubernamentales y el federalismo fiscal (Bonvecchi y Lodola, 2011; Gervasoni, 2010), y las coaliciones legislativas (Calvo y Leiras, 2010; Gibson y Calvo, 2000; Jones y Hwang, 2005). Sería imposible dar cuenta en este número de todos los debates dentro del campo, y, por lo tanto, sólo se presentan algunas líneas de investigación que reflejan algunas de las discusiones

---

<sup>1</sup> Si bien lo subnacional puede hacer referencia tanto al nivel provincial/estadual como municipal, me refiero aquí exclusivamente al ámbito provincial/estadual.

<sup>2</sup> Los primeros estudios que buscaron integrar estas dos agendas fueron trabajos enfocados en las transiciones a la democracia en Brasil (Hagopian, 1996; Samuels y Abrucio, 2000) y México (Cornelius et al., 1999).

nes actuales. Los artículos incluidos en este número se centran en problemas de conceptualización y reevaluación teórica de la política subnacional y de los procesos de democratización en general, en estudios de caso provinciales/estadales, en el sistema de partidos y en análisis electorales.

Uno de los elementos en común que tienen los cinco artículos incluidos en este número es el enfoque de largo plazo, que intenta dar cuenta de los procesos políticos desde una visión diacrónica y no sincrónica. El énfasis está puesto en los *procesos* y en el cambio. Así, la provincialización o desnacionalización de la política y la competencia partidaria se entienden como procesos históricos que han ido mutando a lo largo del tiempo por diversas circunstancias ligadas a factores institucionales, a cambios en las coaliciones políticas, a las transiciones nacionales, y a las prácticas y tradiciones políticas locales.

A su vez, si bien la mayor parte de los artículos empíricos incluidos se refieren al caso argentino, se incluye también un artículo sobre Brasil que plantea cuestiones comparativas en relación con algunos de los temas que tocan los demás artículos. En la discusión sobre nacionalización/desnacionalización del sistema de partidos, por ejemplo, el caso brasileño presenta un contraste interesante con el caso argentino.

### **Algunos problemas conceptuales en el estudio de la política subnacional**

El artículo de Escolar propone una discusión necesaria sobre los supuestos básicos de la teoría liberal de la democracia cuando se la aplica a países federales. Plantea que la teoría liberal supone una única comunidad cívica de ciudadanos (el *demos*) que es soberana y elige sus representantes. En los estados federales, dice Escolar, sólo es posible sostener esta presunción de una única comunidad cívica de ciudadanos si existe un proceso de nacionalización del sistema político y si las unidades subnacionales se entienden simplemente como “unidades instrumentales de la descentralización del gobierno” (Escolar, en este número). Esto supone un proceso de integración social y política destinado a borrar las diferencias grupales preexistentes para construir el pueblo o el *demos* nacional. En este proceso de nacionalización los partidos políticos y las elecciones juegan un papel central. Sin embargo, dice Escolar, el problema que no toma en cuenta la literatura que se refiere a la integración de las comunidades preexistentes —ya sean étnicas o lingüísticas— es que la creación de unidades administrativas subnacionales también puede fomentar el desarrollo de comunidades cívicas subnacionales (en este caso, no preexistentes) y desencadenar un

proceso de desarrollo identitario subnacional. Tal es el caso, por ejemplo, en países como Argentina. Esto da lugar a un escenario donde pueden existir múltiples ciudadanía superpuestas y una autoridad estatal compartida entre distintos niveles de gobierno también superpuestos.

Así, uno de los aportes centrales del artículo de Escolar es que la desnacionalización del sistema político y los problemas de integración no se limitan a los países multinacionales o multiétnicos, como parecería sugerir la mayor parte de la literatura<sup>3</sup>, sino que pueden ser una de las consecuencias no intencionadas de la descentralización administrativa o política. Esto tiene varias consecuencias para el estudio de la política subnacional. Escolar resalta sobre todo un elemento importante en el ámbito de la coordinación electoral: que la falta de integración del electorado y las elites políticas, que queda en evidencia cuando los votantes apoyan a partidos diferentes a nivel subnacional y nacional o cuando las elites establecen alianzas territoriales y no partidarias, no se debe a “fallas de coordinación”, sino que es el producto histórico de la existencia de comunidades cívicas (*polities*) subnacionales que comparten el territorio, el pueblo y la autoridad política dentro de un mismo Estado nacional. En este contexto, la desnacionalización del sistema político no sería una anomalía, sino una consecuencia esperable en estados federales.

El problema sobre el que llama la atención Escolar también tiene consecuencias para el estudio de la democracia y la democratización. En un artículo ya clásico, Dankwart Rustow (1970) planteaba que la formación del Estado nacional debía estar completa para que pudiera haber una transición a la democracia, y, siguiendo esta línea, gran parte de los trabajos de política comparada y de los estudios de la democratización han tomado como punto de partida a los estados nacionales. La lógica detrás de este razonamiento era que una precondition para la toma de decisiones mayoritarias era la identificación de la comunidad política de ciudadanos. De este modo, en los estudios clásicos sobre transiciones a la democracia, la democratización se refería casi siempre a la democratización del Estado nacional. Pero en estados federales, donde existen unidades subnacionales que se constituyen en comunidades cívicas y que pueden tener sus propias instituciones y tradiciones políticas, puede haber cierta variación en la práctica de la democracia a lo largo del territorio. Digo *cierta* variación, ya que al estar insertas dentro de un mismo régimen democrático, la libertad que tienen las distintas unidades subnacionales para alejarse de la norma nacional es limitada. En teoría, todas las unidades subnacionales dentro de un Estado nacional democrático deberían también ser democráticas, aunque el grado en el que lo son podría variar según el nivel de autonomía política, que puede ir desde la autonomía en el diseño institucional y en el diseño de

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Stepan et al. (2011).

reglas electorales, a la capacidad de hacer valer el imperio de la ley, por ejemplo a través de fuerzas policiales subnacionales, o incluso, la posibilidad de tener legislación contrapuesta a la legislación federal, como ocurrió —y en alguna medida aún ocurre— en Estados Unidos (Gibson, 2010)<sup>4</sup>. Si existe la posibilidad de que un régimen nacional democrático incluya unidades subnacionales no democráticas, esto nos lleva a repreguntarnos cómo se define la democracia en países federales, si por la suma de sus partes, por el promedio del conjunto o si la democracia nacional es algo distinto a la mera suma de sus partes o al promedio del conjunto (Behrend, 2010). Esta es una pregunta difícil de responder y existe un interesante debate incipiente al respecto en la literatura.

O'Donnell (2010) plantea que cuando se habla de democracia, se está utilizando el sustantivo “democracia” para hacer referencia metonímica a un *régimen* democrático. Siguiendo esta argumentación, al hablar de democratización o democracia subnacional estaríamos haciendo referencia a la democratización de un *régimen* subnacional. ¿Pero en qué medida puede existir un régimen dentro de otro régimen? Gibson (2007) plantea la posibilidad de lo que él denomina “yuxtaposición de regímenes”; esto es, que en un mismo territorio nacional pueda haber distintos regímenes políticos superpuestos que tienen autoridad compartida sobre las distintas comunidades cívicas a las que hace referencia Escolar. Estos regímenes pueden ser similares o no. Hipotéticamente, podría haber un régimen nacional democrático y un régimen subnacional autoritario, o un régimen nacional autoritario y un régimen subnacional más democrático. Pero, ¿en qué medida puede ocurrir esto? Sólo es posible pensarlo si se introduce el concepto de hibridez. Un régimen nacional autoritario impone un límite a lo democrático que puede llegar a ser un régimen subnacional y, de hecho, no puede haber una verdadera democratización sin cambios en el régimen central. Lo mismo ocurre a la inversa: un régimen nacional democrático impone —o debería imponer— un límite al autoritarismo subnacional.

El planteo de Gibson supone la existencia de un régimen político subnacional. Un régimen político implica una serie de instituciones, reglas y prácticas estables y abarcadoras que regulan el acceso a, y los usos de, la autoridad política<sup>5</sup>. En este sentido, uno podría hablar de un régimen polí-

<sup>4</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, la pena de muerte existe en algunos estados y no en otros y, por lo tanto, un mismo crimen puede ser juzgado de manera muy distinta según el Estado en el que se haya cometido. Esto no podría ocurrir en países federales como Argentina o Brasil.

<sup>5</sup> En esta definición, la noción de régimen político implica tanto una dimensión procedimental como de ejercicio (Munck, 1996). Mazzuca (2007) distingue entre el “acceso al poder” y el “ejercicio del poder”, aunque en su marco la dimensión de acceso se refiere al régimen y la dimensión de ejercicio se refiere a la administración.

tico subnacional, pero sería un régimen limitado, ya que debería estar siempre supeditado a las normas nacionales. Es decir, la autonomía subnacional es siempre una autonomía limitada y no equiparable a la de un Estado nacional. Pero así como el régimen político nacional impone un límite a la política subnacional (Gibson, 2007), la política subnacional también impacta sobre la política nacional y, en algunos casos, sobre el régimen político nacional. Sin embargo, no todas las unidades subnacionales impactan sobre la política nacional ni lo hacen de la misma manera.

### **Dinámicas provinciales y estudios de caso**

En este contexto, para entender el funcionamiento de la política en países federales, además de tomar en cuenta la nacionalización o desnacionalización del sistema de partidos, las coaliciones políticas o las relaciones fiscales intergubernamentales, se vuelve relevante entender la dinámica política particular de los distintos regímenes subnacionales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2010; Behrend, 2008, 2011). El artículo de Suárez Cao sugiere que la desnacionalización o creciente provincialización de la política en Argentina en el transcurso de los últimos diez años es consecuencia principalmente de las dinámicas provinciales y de sus efectos sobre la competencia partidaria y electoral en todo el territorio nacional. En otro artículo, Gibson y Suárez Cao (2010) desarrollan la noción de sistemas de partidos federalizados para describir la existencia de una multiplicidad de sistemas de partidos territorialmente delimitados a la par de un sistema de partidos nacional. Así, Suárez Cao argumenta que, más allá de los aspectos centralizadores del federalismo fiscal, lo que caracteriza al federalismo argentino es el impacto de las arenas provinciales —y de los sistemas de partidos provinciales— en el ámbito de la política nacional. En este contexto, entender las dinámicas particulares de los regímenes políticos subnacionales —tanto en las provincias con mayor población como en las de menor población pero con sobrerrepresentación en el Congreso o capacidad de impactar en la arena nacional— se vuelve un desafío importante para la ciencia política. Si tomamos en cuenta que muchos presidentes son ex gobernadores provinciales o desarrollan sus carreras políticas en la arena provincial y luego llevan esta experiencia al ámbito nacional, entender las dinámicas propias de la política provincial se vuelve un desafío importante para entender la política nacional.

El artículo de Ortiz de Rozas sobre la provincia de Santiago del Estero es un aporte en este sentido. Ortiz de Rozas analiza cómo se construye la legitimidad electoral en una provincia argentina, Santiago del Estero, y cómo surgen los así llamados “oficialismos invencibles” (Ortiz de Rozas, en este

número). Lo interesante del caso de Santiago del Estero es que muestra cómo surge, después de una intervención federal que pone fin al férreo control que tenía el caudillo Carlos Juárez sobre la política provincial, un nuevo oficialismo invencible con el gobierno de coalición liderado por la UCR. Esto no implica que nada haya cambiado en Santiago del Estero, pero sí que hay ciertas prácticas políticas arraigadas que no se modifican de un día para el otro y que no se limitan a un partido político, sino que son propias del funcionamiento de la política en la provincia. Entonces, la alternancia electoral no asegura un cambio en las prácticas ni es por sí sola un indicador efectivo de democratización. Y, entrando en un debate que ha comenzado a cobrar relevancia en los últimos años, la autora argumenta que las dinámicas políticas provinciales no pueden reducirse al par autoritarismo-democracia. Este último punto cobra importancia si uno lo piensa en el contexto de la discusión anterior sobre la existencia de un régimen político dentro de otro régimen. Y así volvemos a las preguntas anteriores: ¿se puede caracterizar a un régimen subnacional como autoritario si está inmerso en un régimen democrático nacional? ¿Cambia esta caracterización nuestra comprensión del régimen nacional? En otro trabajo (Behrend, 2010) propongo desglosar el concepto de autoritarismo subnacional en prácticas, situaciones y regímenes autoritarios subnacionales. En esta tipología, un *régimen* autoritario subnacional es un fenómeno bastante infrecuente dentro de un régimen democrático nacional, mientras que las prácticas y las situaciones autoritarias subnacionales pueden —y suelen— coexistir dentro de un régimen democrático nacional. Así, el gobierno de Nina Aragonés de Juárez, que precedió a la intervención federal de 2004, podría caracterizarse según esta tipología como una situación autoritaria más que como un régimen autoritario.

El estudio de caso sobre Santiago del Estero presenta un panorama detallado del funcionamiento de una arena provincial y, en este sentido, da lugar a la siguiente pregunta: ¿cuál es la relevancia de uno o pocos estudios de caso para nuestra comprensión de la política subnacional y su relación con la política nacional? Como plantea Rueschemeyer (2003), uno o pocos estudios de caso pueden servir tanto para desarrollar hipótesis y marcos analíticos como para también ponerlos a prueba. Los artículos de Ortiz de Rozas y de Borges, Sanches Filho y Rocha son ejemplos en este sentido. A través de un análisis detallado de los procesos electorales en Santiago del Estero, Ortiz de Rozas toma el concepto del “gran elector” de Botana (1985) y lo adapta a la política subnacional, caracterizando al gobernador provincial como un actor con poder de designar candidatos y elegir sucesores dentro del territorio provincial. Este desarrollo conceptual puede utilizarse para pensar comparativamente el rol de los gobernadores en los procesos

electorales de otras provincias y, en este sentido, el alcance teórico del estudio de caso no se limita a la provincia de Santiago del Estero.

De manera análoga, los tres estudios de caso analizados por Borges, Sanches Filho y Rocha ofrecen conclusiones importantes sobre los procesos de cooperación y competencia entre el nivel subnacional y el nacional, y desarrollan una tipología que se puede aplicar a cualquier Estado brasileño o, incluso, a unidades subnacionales de otros países.

### **Nacionalización y provincialización de la política en Brasil y Argentina**

El artículo de Suárez Cao presenta una paradoja: mientras que algunos académicos consideran que Argentina es un caso de federalismo robusto, otros argumentan en base a la estructura del federalismo fiscal que Argentina funciona, de hecho, como un sistema unitario. A partir de esta observación, Suárez Cao discute esta controversia y argumenta que en el federalismo argentino pesan más los rasgos políticos que dan centralidad a la competencia provincial, el control territorial y los liderazgos locales, que los rasgos institucionales como el federalismo fiscal, que otorgan cierta discrecionalidad y poder a los presidentes, y tienen una tendencia más bien unitaria o nacionalizadora. La inestabilidad política del siglo veinte en Argentina hizo que en los pocos períodos de competencia democrática los partidos políticos con presencia nacional dominaran la escena política. Pero el período actual es el período más largo que la Argentina ha tenido sin interrupciones autoritarias y lo que se puede observar ahora son los efectos de un proceso democrático ininterrumpido que comienza a exhibir su propia dinámica y variación territorial. Tomando en cuenta lo que plantea Escolar acerca de la constitución de distintas comunidades cívicas subnacionales con sus propias tradiciones y prácticas políticas y, además, la variación institucional (limitada) que puede existir en un diseño federal como el argentino, tiene sentido que haya cierta variación en los procesos políticos subnacionales. Incluso en Brasil, donde las instituciones son las mismas para todos los estados, también hay una importante variación en el desarrollo de la democracia visto desde una perspectiva de largo plazo.

Ahora bien, ¿qué explica esta variación y la mayor o menor autonomía subnacional? Algunos autores plantean que el federalismo fiscal es lo que explica la variación territorial de la democracia y el impacto de las arenas provinciales en la política nacional (Gervasoni, 2010; Giraudy, 2010). En su artículo, Suárez Cao plantea, en cambio, que no son sólo las estructuras fiscales las que explican la creciente provincialización de la política, sino que

las dinámicas provinciales —es decir, las estructuras políticas y los sistemas de partidos provinciales— son también un elemento central de la explicación. La política provincial es el resultado de una multiplicidad de causas y procesos, entre los cuales entran en juego la historia política y las tradiciones provinciales, las instituciones electorales y políticas de la provincia, las élites y familias políticas, el funcionamiento del aparato policial, los medios de comunicación locales, la justicia provincial, la estructura socioeconómica, las dinámicas partidarias, los actores sociales relevantes, las relaciones intergubernamentales y el federalismo fiscal, entre otras variables. La incorporación de las dinámicas provinciales plantea entonces un desafío importante para la política comparada, no sólo porque las teorías y los conceptos que utilizamos están pensados para la arena nacional, como plantea Gibson (2010), sino también porque esta incorporación implica una minuciosa tarea de producción de conocimiento sobre una multiplicidad de arenas subnacionales que difieren entre sí.

Sin embargo, la desnacionalización de la competencia partidaria a la que hacen referencia Escolar y Suárez Cao no debe suponerse en todos los países federales. Mientras que los artículos de Escolar y Suárez Cao resaltan la progresiva desnacionalización de la competencia electoral en Argentina, el artículo de Borges, Sanches Filho y Rocha muestra un proceso inverso en Brasil, donde la política se ha nacionalizado, entre otros motivos, debido a la competencia vertical entre distintos niveles de gobierno.

Por eso, Brasil es un caso interesante para analizar los procesos de nacionalización y desnacionalización de la política y contrastar con el caso argentino. Al igual que en Argentina, antes del surgimiento de los partidos políticos de masas, la política en Brasil tenía un fuerte componente subnacional y hasta la llegada de Vargas al poder en 1930 los gobernadores de Minas Gerais y Sao Paulo dominaron la escena nacional. El poder de los gobernadores volvió a aumentar después de 1945 y a verse nuevamente limitado con el golpe militar de 1964 (Samuels y Abrucio, 2000). Sin embargo, al igual que en México, la transición a la democracia en Brasil comenzó a nivel subnacional y las elecciones directas para gobernadores precedieron por varios años a las elecciones directas para presidente. Así, después de la transición a la democracia en Brasil se habló de una nueva política de los gobernadores (Samuels y Abrucio, 2000). Pero el artículo de Borges, Sanches Filho y Rocha señala una creciente nacionalización del sistema partidario brasileño y la pérdida de la capacidad de los gobernadores de aislar sus aparatos políticos de las presiones nacionales. Borges (2007) argumenta, por ejemplo, que el federalismo multipartidario brasileño permite la competencia vertical entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en la provisión de políticas sociales. Esto limita las estrategias clientelares de los

gobernadores y, desde la llegada del PT al gobierno nacional y la creación del programa Bolsa Familia, ha erosionado las maquinarias políticas subnacionales. En este contexto, el artículo de Borges, Sanches Filho y Rocha hace una contribución importante a nuestra comprensión de las dinámicas políticas brasileñas, ya que pone el foco en los patrones territoriales del voto de los partidos políticos y su relación con el clivaje gobierno-oposición a nivel estadual. De este modo, permite visualizar las estrategias de cooperación y competencia entre los distintos niveles de gobierno en tres estudios de caso: los estados de Río Grande del Norte, Bahía y Minas Gerais. A su vez, el artículo muestra los procesos de continuidad y cambio a nivel subnacional en un contexto de cambio importante a nivel nacional con la llegada del PT al gobierno. De esta manera, además de mostrarnos los procesos de continuidad y cambio en los patrones de voto, el artículo nos brinda una breve caracterización de las dinámicas políticas subnacionales y una reseña sobre las elites y las familias políticas en estos tres estados.

### **Hacia una nueva conceptualización de la democratización**

Finalmente, este número especial dedicado a la política subnacional y democracia concluye con un artículo de Laurence Whitehead que propone una reflexión acerca de los conceptos o las metáforas conceptuales que se utilizan en los estudios sobre la democratización. Las reflexiones de Whitehead, aunque no hacen la distinción, son aplicables tanto para los conceptos que se utilizan para estudiar la democratización subnacional como para su correlato nacional.

Parafraseando a Munck y Snyder (2004), los conceptos que utilizamos condicionan la forma en que vemos el mundo. Esto es así no sólo porque los conceptos son contenedores de datos (Sartori, 1970), sino porque las palabras —metáforas— que elegimos para describir el mundo que nos rodea y los procesos sociales que observamos siempre conllevan una serie de asociaciones o connotaciones. Así, dos formas distintas de nombrar un mismo fenómeno nos brindan una comprensión diferente de ese fenómeno. En el artículo incluido en este número, Whitehead plantea que la mayor parte de las metáforas que se utilizan en los estudios de democratización proviene de las ciencias físicas y, mayormente, de la ingeniería. En este lenguaje, las democracias se “consolidan” o “construyen” con la ayuda de la “ingeniería institucional” y a veces se “quiebran” (Whitehead, en este número). Sin embargo, estas metáforas no reflejan adecuadamente los procesos sociales como la democratización, que nunca alcanzan un estadio final, único y fijo, sino

que se desarrollan como una práctica viviente. En contraposición con las metáforas mecánicas e ingenieriles, Whitehead propone en este artículo el desarrollo de un marco conceptual más relacionado con la biología moderna que con la física, un marco que pueda captar la contingencia de estos procesos y la posibilidad de que se reviertan.

Para Whitehead, la democracia no es un fenómeno que ocurre de una vez y para siempre: no es un proceso comparable a una metamorfosis, donde los orígenes del cambio están dentro del organismo, pero una vez que el cambio ocurre es absoluto e irreversible. Se trata, más bien, de un proceso a largo plazo y con final abierto e incierto (Whitehead, 2011). ¿Cómo se relaciona esto con el estudio de la democratización subnacional? En primer lugar, si uno piensa la democratización como un cambio repentino y completo —como una metamorfosis— el cambio debería ocurrir en todas las partes simultáneamente. Si esto fuera así, no se explica que haya partes de la totalidad de un Estado nacional que no se modifiquen o que no cambien al mismo ritmo o en el mismo momento. Luego, estas metáforas tampoco nos permitirían explicar la reversión de algunos procesos de democratización a nivel subnacional en un contexto democrático nacional. Tampoco nos permitirían explicar cómo algunas partes (subnacionales) comienzan a democratizarse antes que el todo (nacional).

El artículo de Whitehead resalta el lugar central que ocupan los conceptos en las ciencias sociales. Los conceptos son las unidades básicas del pensamiento (Munck, 2010), y no sólo condicionan nuestras explicaciones del mundo que nos rodea sino que influyen en cómo planteamos y enmarcamos las preguntas que nos hacemos. Por eso, toda reflexión profunda sobre una nueva agenda de investigación —en este caso, la de política subnacional y democracia— requiere una reflexión y revisión de los conceptos que se utilizan para describir la realidad.

## Bibliografía

- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2010). “The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability”, mimeo.
- Behrend, Jacqueline (2008). “Democratic Argentina and the ‘Closed Game’ of Provincial Politics: Protest and Persistence”, Tesis doctoral, University of Oxford.
- Behrend, Jacqueline (2010). “Questions about Sub-National Democratization”, ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, Toronto.
- Behrend, Jacqueline (2011). “The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina”, en *Latin American Research Review*, Vol. 46, N° 1.

- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", en *Publius*, Vol. 41, N° 2.
- Borges, André (2007). "Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil", en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, N° 2.
- Botana, Natalio (1985). *El orden conservador: la política entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Hyspamérica.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Leiras (2010). "Compañero, Correligionario y Comprovinciano: Initial Notes on the Nationalization of Legislative Collaboration", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington D.C.
- Cornelius, Wayne, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward L. (2007). "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos", en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 186.
- Gibson, Edward L. (2010). "Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape", ponencia presentada en la conferencia Sub-national Democratization: Latin America, the United States, Russia and India in Comparative Perspective, Buenos Aires.
- Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Gibson, Edward L. y Julieta Suárez Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.
- Giraudy, Agustina (2010). "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 2.
- Hagopian, Frances (1996). *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Penn State University Press.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.

- Malamud, Andrés y Miguel De Luca (2005). "The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003", ponencia presentada en el Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Granada.
- Mazzuca, Sebastián (2007). "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en Munck, Gerardo L. (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Munck, Gerardo L. (1996). "Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization", Documento de trabajo N° 228, Kellogg Institute.
- Munck, Gerardo L. (2010). "Comparative Politics: Taking Stock and Looking Forward", Documento de Trabajo N° 30, IPSA Committee on Concepts and Methods.
- Munck, Gerardo L. y Richard Snyder (2004). "What Has Comparative Politics Accomplished?", en *APSA-CP Newsletter of the APSA Organized Section in Comparative Politics*, Vol. 15, N° 2.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Rueschemeyer, Dietrich (2003). "Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?", en Mahoney, James y Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Rustow, Dankwart (1970). "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, Vol. 2, N° 3.
- Samuels, David y Fernando Luiz Abrucio (2000). "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of the Governors in Brazil", en *Publius*, Vol. 30, N° 2.
- Sartori, Giovanni (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics", en *American Political Science Review*, Vol. 64, N° 4.
- Stepan, Alfred, Juan J. Linz y Yogendra Yadav (2011). *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Whitehead, Laurence (2011). *Democratización. Teoría y experiencia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

# *Artículos*



## **Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel**

**MARCELO ESCOLAR**

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Marcelo.escolar@gmail.com

*El término “nacionalización”, con el cual se alude a los mecanismos que integran vertical y horizontalmente los sistemas políticos estatales, ha cobrado recientemente un lugar preeminente en el campo de los estudios sobre política subnacional; particularmente cuando el interés está centrado en el sistema de partidos, la coordinación electoral entre distritos, las carreras políticas y la dinámica coalicional legislativa y gubernamental. En estas notas se plantea que si bien existe cierto consenso sobre su significado más amplio, no sucede lo mismo cuando se lo aplica a estados federales, regionales descentralizados o multinacionales, ya que en estos casos resulta necesario enfocar la mirada con mayor detenimiento hacia dos cuestiones teóricas que en general no han sido tenidas en cuenta. Por un lado (a) el análogo origen institucional de las comunidades cívicas nacionales y subnacionales sobre las cuales se sustenta la idea de “consenso racional” en la formación de la democracia representativa, y por el otro (b) el carácter instrumental de los partidos nacionales como medio para justificar endógenamente la coordinación de la entrada estratégica interdistrital de las elites políticas. El esclarecimiento de ambas cuestiones, se sostiene, permitiría vincular teóricamente la presencia de identidades políticas múltiples, intereses territorialmente institucionalizados con modelos de coordinación política en equilibrio parcial o totalmente desnacionalizados.*

“... La Constitución, que le confiere a los Estados /miembros/ las características de la diversidad, los trata de manera indiscriminada y por lo tanto tiende a crear diversidades donde previamente no habían existido. La Constitución Federal, aunque concebida como un instrumento institucional, se ha transformado en una parte del complejo de valores sociológicos y psicológicos que constituyen el patrón de la diversidad. Ya no es simplemente un instrumento destinado a proteger y articular la diversidad, sino que se ha convertido en parte de ese

conjunto de valores que *son* la diversidad y que determinan el patrón de los instrumentos institucionales...”.

WILLIAM LIVINGSTON (1952: 95)

## **Introducción: los presupuestos teóricos y empíricos de la nacionalización**

El término “nacionalización”, con el cual se alude a los mecanismos que integran vertical y horizontalmente los sistemas políticos estatales, ha cobrado recientemente un lugar preeminente en el campo de los estudios sobre política subnacional; particularmente cuando el interés está centrado en el sistema de partidos, la coordinación electoral entre distritos, las carreras políticas y la dinámica coalicional legislativa y gubernamental.

En estas notas pretendo contribuir teóricamente a la cuestión reflexionando acerca de los problemas teóricos que se presentarían en este campo de estudios del cual formo parte, si por las razones teóricas y empíricas que discutiré más adelante, una presunción razonable fuese que no haya nacionalización o que esta sea fragmentaria o débil y que en su lugar nos encontremos con un escenario no previsto de comunidades cívicas, intereses colectivos, grupos de preferencias y organizaciones partidarias, enraizadas en distintas unidades políticas singulares y superpuestas entre varios niveles estatales.

La idea de que un Estado democrático soberano<sup>1</sup> compuesto por un conjunto de estados más pequeños dotados de autonomía política (Estado multinivel) sea compatible con la idea de democracia basada en la autodeterminación, el consentimiento individual y una única comunidad cívica de ciudadanos<sup>2</sup> sólo parece tener asidero teórico y empírico si se asume el desarrollo de un proceso de integración del Estado y el *demos* que los transforme en unidades instrumentales de la descentralización del gobierno. En efecto, si esto no fuese así, el grupo autodeterminado como comunidad tendría a

---

<sup>1</sup> Por “Estado soberano” o “westfaliano” se entiende a aquel que detenta la autoridad interna absoluta e independiente de cualquier otro poder superior o similar. En la dimensión externa, es reconocido *de facto* como tal por los otros estados de estatus similar y desde la perspectiva realista que prima en las relaciones internacionales es la única entidad política legítima y autorizada. En este sentido, se presupone que su existencia expresa un proceso de autodeterminación colectivo de un pueblo que en general es asociado con la idea de nación (tomo aquí la caracterización reciente de Bauböck, 2007).

<sup>2</sup> Este tema será tratado en detalle más adelante. Por ahora sólo voy a considerarlo un presupuesto básico del liberalismo basado en la adhesión voluntaria a un acuerdo sobre el bien (contractualismo) y como condición necesaria para la formación de una ciudadanía uniforme (igualitarismo).

su vez otros grupos comunitarios asociados a unidades políticas de orden menor, lo cual dejaría planteado el espinoso problema de las identidades superpuestas y la autoridad compartida. A dicho proceso de integración, que comprende simultáneamente la construcción del Estado y la uniformización de la población, se lo conoce como “nacionalización” estatal.

En el mismo sentido, la idea de que en un Estado democrático multinivel políticamente descentralizado, una vez producida la coordinación estratégica a nivel de distrito de los grupos de preferencias individuales y las decisiones de entrada de las elites políticas, se pueda desarrollar un proceso similar a nivel del Estado nacional; sólo resulta factible si se asume algún tipo de integración geográfica del voto entre los distritos y los candidatos y a su vez, la integración funcional de ambos entre categorías electorales y niveles estatales. A este doble proceso de integración que incluye tanto la homogeneización del comportamiento electoral como la estructuración jerárquica de las coaliciones, se lo conoce como “nacionalización” del sistema político.

En ambos casos estamos frente a un presupuesto teórico muy fuerte (la “nacionalización”) cuyo cometido es resolver por medio de la integración social y política nacional, las dificultades para adecuar la forma de Estado multinivel y la democracia descentralizada con ciertas perspectivas del liberalismo político y la teoría de la elección social.

En lo que sigue, voy a organizar la discusión de este problema de la siguiente manera. En una sección dedicada a las relaciones entre el Estado democrático multinivel, la comunidad cívica y el liberalismo igualitarista, analizo primero la perspectiva sobre el Estado democrático liberal vinculando la ciudadanía política con comunidades cívicas nacionales únicas e indivisibles. Posteriormente describo dos tradiciones teóricas (una sociológica y otra politológica) que se proponen describir y explicar los mecanismos de integración social, económica y cultural que dan origen a las nacionalidades cívicas estatales. Por último, destaco los problemas que se suscitan en contextos caracterizados por estados democráticos multinivel, no sólo cuando estos contienen grupos nacionales minoritarios sino también cuando se forman grupos de origen institucional subestatal.

En otra sección dedicada a las relaciones entre el Estado democrático multinivel, la integración del sistema político y la coordinación electoral; vinculo primero las dificultades teóricas para pasar de la coordinación política distrital a la nacional, con ciertos presupuestos de la teoría de la elección social acerca de la integración de las comunidades cívicas nacionales. Después expongo los principales argumentos exógenos y endógenos que explican el surgimiento de grupos focales integrados en un sistema de partidos nacional. A partir de aquí, relaciono teóricamente las limitaciones que tienen las perspectivas democráticas igualitaristas en contextos de estados de-

mocráticos multinivel y discuto su impacto sobre las posibilidades reales y ventajas aparentes de la integración vertical del sistema político en tales condiciones institucionales.

Finalmente, concluyo con una conceptualización que asocia contextos de integración parcial o simultánea entre distintos órdenes estatales con la posibilidad de coordinación segmentada e incongruente del sistema político; sobre esta base planteo la necesidad de limitar y revisar los alcances de la teoría estándar de la nacionalización en los estudios sobre política comparada en estados democráticos multinivel.

### **Estado democrático multinivel, comunidad cívica y liberalismo igualitarista**

Las teorías liberales democráticas de perfil contractualista e igualitarista —aquellas que Walzer (1994) denomina “liberalismo I”<sup>3</sup>— dan por sentado la existencia material del Estado como condición inicial para definir la autodeterminación y el consentimiento que antecede al consenso racional. Esta preconcepción inicial del Estado territorial es el escenario naturalizado que permite delimitar con precisión al grupo de personas que se autodeterminarán libre y mayoritariamente como pueblo; que darán su consentimiento individual como ciudadanos y sobre cuya base se constituirá el consenso racional que fundamenta la legitimidad democrática estatal.

Aun recurriendo a un exceso de simplificación teórica, considero acertado afirmar que cuando esta visión del liberalismo hace descansar el consentimiento, los derechos y la decisión política en las personas como indivi-

---

<sup>3</sup> Walzer distingue entre un “liberalismo de tipo I”, que asimila a la postura tradicional o estándar liberal monista, neutralista y centrada en el individuo, y liberalismo II, donde se permite la presencia de derechos diferenciados e identidades múltiples en el interior de un mismo Estado. Su propósito es el de sistematizar una clasificación simple recuperando la narrativa y las ideas de Taylor sobre la diversificación de las fuentes de la identidad individual moderna (Taylor, 1994a) y la perspectiva de la teoría del reconocimiento (Taylor, 1994b). Ferran Requejo (2007) retoma posteriormente esta clasificación y la amplía, asociándolo con las “dos versiones de liberalismo” desarrolladas por John Gray (2004): la (a) “tolerancia” como consenso racional y convergencia de valores, y el (b) *modus vivendi*, como coexistencia y pluralismo de valores. Requejo (2007) también considera que existe una relación necesaria entre el énfasis en la libertad individual en el “liberalismo I”, y la identidad monista y el consenso racional instituidas en un acuerdo previo. Esto hace que amplíe la crítica a versiones menos extremas del comunitarismo cívico, como la de “consenso superpuesto” del segundo Rawls (1993 y 1999) y el patriotismo cívico explícitamente construido de Habermas (1994) (“patriotismo constitucional”). De esta manera, entiendo que Requejo (2007) brinda una visión más amplia de liberalismo I y II; con lo que se acerca en gran medida a Kymlicka (2003), quien optando por la distinción simple entre individualismo y pluralismo, enfatiza la necesaria participación del componente contractualista inicial en la distinción entre ambos tipos de liberalismo.

duos autónomos y racionales; precisa como contrapartida desligarlos de cualquier atadura grupal o vínculo involuntario étnico, lingüístico, religioso, etcétera. El propósito de esta separación es evitar que tales vínculos puedan eventualmente impedir el desarrollo de sujetos políticos libres e independientes. Esta es la razón por la cual el Estado democrático necesita establecer de forma neutral y precisa<sup>4</sup> una norma de delimitación territorial<sup>5</sup> con la cual identificar al colectivo de personas que detentan los derechos político-democráticos (Escolar, 1995b) transformándolos de esta manera en ciudadanos de una comunidad cívica unitaria e indivisible (Balibar, 1990; Escolar 1994, 1995a; Paasi, 1996; Kymlicka, 2006; Canovan, 1998). En el mismo sentido, el Estado democrático —al igual que cualquier Estado moderno— también va a ejercer eficazmente por su entremedio la autoridad de gobierno y garantizar la coerción legítima.

La comunidad cívica instituida por este procedimiento tiene entonces dos precondiciones: una política, la “delimitación geográfica del pueblo” mediante una norma territorial (Escolar, 1993; Canovan, 1998: 17-18; Kymlicka, 2006) y otra social: la integración del *demos* como un colectivo de individuos (Kymlicka, 2003; Requejo, 2007). En el primer caso se constituye objetivamente al grupo, en el otro se lo integra como cultura societal<sup>6</sup> y entre ambos procesos, este tipo de liberalismo genera las condiciones empíricas para el desarrollo de individuos autónomos sobre los cuales se sustente la representación política democrática (Bendix, 1974; Poole, 1999; Brubarker, 1992).

Este modelo teórico de comunidad de origen cívica<sup>7</sup> y cultura societal uniforme, no va a ajustarse correctamente cuando los clivajes comunitarios

---

<sup>4</sup> La neutralidad del Estado en la determinación institucional y abstracta del pueblo proviene del hecho que las personas constituidas como ciudadanos por su intermedio son sólo un grupo sin atributos específicos de origen e iguales entre sí (Yäck, 2001).

<sup>5</sup> El territorio como mecanismo jurídico es una norma localizada geográficamente que discrimina entre el interior y el exterior del Estado y por su intermedio todo su contenido, inclusive las personas sujetas a su autoridad quedan materialmente clasificadas (Alliès, 1980; Brubarker, 1992; Escolar, 1993, 1994).

<sup>6</sup> El concepto de “cultura societal” lo desarrolla Kymlicka para referirse a un grupo de referencia cultural homogénea concentrado geográficamente cuyo núcleo aglutinador es la lengua compartida (materna). A esto le asocia un marco de instituciones que protegen y promueven su permanencia y ampliación como cultura (Kymlicka, 2003: 39-44). En el uso que hago del concepto, amplió su espectro a segmentaciones dialectales más sutiles (regionalismos, modismos, etcétera) y asumo que otros factores de aglutinación como clivajes religiosos, prácticas culturales cotidianas, rituales que suponen códigos y aprendizaje especializado, narraciones históricas y escenarios geográficos autorreferentes o bien rasgos físicos y comportamentales etnicizados y excluyentes, también pueden integrarse y promoverse institucionalmente para dar lugar a “culturas societales” diferenciadas (Bhabha, 1990; Spinner, 1994).

<sup>7</sup> Una “comunidad de origen cívica” alude a un grupo autoidentificado que comparte un origen común. En este caso el origen común o “metáfora raíz” que construye el sentido de

adscriptivos<sup>8</sup> de origen no-cívico (etnias, lenguas, religiones, culturas, etcétera) subsistan y se activen políticamente interpelando al consenso racional, o cuando el consenso racional se logre subdividiendo al Estado y al *demos* en diferentes comunidades cívicas subestatales<sup>9</sup>.

La construcción de culturas societales homogéneas e integradoras destinadas a borrar hacia el interior del Estado las diferencias grupales preexistentes y con ello cualquier rasgo aglutinador que pudiese competir con la comunidad cívica nacional instituida, ha sido un rasgo distintivo de los procesos de construcción del pueblo y del Estado nacional contemporáneos (Poole, 1999; Tully, 2001; Greenfield, 1993; Tamir, 1993; Miller, 1997). Independientemente de los juicios de valor acerca de las características históricas que dichos procesos hayan tenido (Kymlicka, 2000), sus resultados pueden no haber sido del todo exitosos, y como consecuencia de ello los antiguos clivajes adscriptivos podrían activarse nuevamente dando lugar a la formación de comunidades de origen no cívicas en el interior del territorio del Estado.

En el mismo sentido, en contextos históricos donde la creación del Estado nacional se haya alcanzado a través de un compromiso político con comunidades territoriales<sup>10</sup> o estados preexistentes. La presencia posterior de clivajes territoriales de índole institucional (estados, provincias, regiones, etcétera) también podría adicionarle a la construcción de una cultura societal integradora de la comunidad cívica nacional, la necesidad de desarrollar

---

permanencia (Gupta, 2000: 105-108), resulta de la pertenencia a una comunidad cívica delimitada geográficamente por el territorio del Estado y construida socialmente por prácticas institucionales estandarizadas y uniformes (Escolar, 1994; Escolar, Quintero y Reboratti, 1994; Canovan, 1998).

<sup>8</sup> Existen dos tipos de clivajes de referencia grupal, los voluntarios y los adscriptivos. En el primer caso, las personas pueden como individuos decidir su incorporación y permanencia. En el segundo, las personas son constitutivamente integrantes y su permanencia es independiente de su voluntad (Spinner, 1994).

<sup>9</sup> El término "subestatal" me parece más adecuado que "subnacional" cuando se alude a entidades estatales que se ubican en el interior de un Estado mayor. Por otro lado, en el caso de estados democráticos multinivel que contienen naciones minoritarias, el prefijo "sub" tiene connotaciones peyorativas que pueden ser interpretadas como una degradación del estatus nacional ("secuestro" de las federaciones, según Requejo, 2007: 85-88). Probablemente, cuando no existen estos últimos clivajes y se reconoce una sola nación el término no sea tan problemático. De todas formas, más adelante veremos que esto también presenta algunas aristas complicadas de resolver teóricamente, aun cuando solo existan clivajes de origen institucional.

<sup>10</sup> Una comunidad es territorial cuando un grupo comunitario autorreferenciado pretende ejercer el dominio efectivo sobre un área geográfica delimitada. En este sentido, dicho dominio implica el control y comunicación del límite, la discriminación geográfica del grupo y la representación subjetiva de un imaginario regional común. El territorio de referencia, por otro lado, puede o no estar asociado con alguna entidad política o administrativa (consúltese Sack, 1986).

otras culturas societales subnacionales, necesariamente asociadas a la formación de las diversas comunidades cívicas provinciales, estatales, regionales, etcétera.

En cualquier caso, parece razonable pensar que la comunidad cívica instituida por el Estado debería compartir los rasgos básicos de cualquier comunidad contraria a la perspectiva liberal contractualista e igualitaria, es decir, la adscripción involuntaria, la exclusión del otro y el condicionamiento grupal. Y que en el contexto de la construcción de individuos ciudadanos, este tipo de liberalismo no tendría más remedio que presumir la presencia de un “pueblo nacional” de origen cívico y con ello connotar al liberalismo como una forma comunitaria de origen estatal: el nacionalismo liberal (Tamir, 1993).

En la década de los '80 y '90 la magnitud y crudeza de algunos fenómenos nacionalistas en Europa del Este y Central reeditaron el debate en torno al nacionalismo<sup>11</sup>. En gran medida la perspectiva más comúnmente acepta-

---

<sup>11</sup> La bibliografía en este punto es sumamente prolífica y no pretendo abordarla íntegramente. Sin embargo, pueden destacarse algunas tradiciones y autores que fueron retomados en el debate, la crítica a las perspectivas comunitaristas e historicistas del romanticismo alemán de Elie Kedourie (1988), la teoría comunicacional funcionalista de Karl Deutsch (1971, 1979) y la más significativa por su impronta posterior, la teoría de la modernización nacional de Ernest Gellner (1965, 1983a, 1983b). Tres libros jugaron un rol iconográfico en esa coyuntura, “Naciones y nacionalismos desde 1780” de Eric Hobsbawm (1992): una reconstrucción historiográfica de los orígenes estatales modernos de la idea de Nación; “Comunidades imaginadas” de Benedict Anderson (1993): ensayo histórico-sociológico acerca de la importancia de los medios de socialización masiva en la construcción del imaginario grupal uniforme de la nación moderna; y el clásico de Ernest Gellner (1983b), “Naciones y nacionalismos”, donde se destacaba la existencia de un camino secuencial tradición-modernidad en el desarrollo funcional de las naciones-Estado modernas. Otras voces como las de Anthony Smith tendrían en cambio miradas contrarias a las perspectivas predominantes, al considerar la importancia de reconocer el origen étnico-histórico (movilización vernácula) o institucional (incorporación burocrática) en una matriz dual de legitimación (Smith, 1993, 1988, 1997) de las naciones modernas. En términos generales, para la posición predominante los procesos de movilización nacionalista eran reducidos a la “invención de tradiciones” (Hobsbawm y Ranger, 1984), “comunidades imaginadas” (Anderson, 1993) o “naciones ideales” y “etnias ficticias” (Balibar, 1990) donde si bien se identificaban adecuadamente los procesos de nacionalización estatal, asimismo se descartaba la posibilidad de considerar otros mecanismos de integración e identificación grupal no institucionales en la formación de la nacionalidad. Textos como los de Liah Greenfeld (1993) y Richard Taylor (1994a) en el campo de la historia social y de las ideas marcan en gran medida un cambio de rumbo orientado a reconocer la diversidad de fuentes y orígenes y la posibilidad de un tratamiento más abarcativo y menos normativo del fenómeno. En forma paralela, la discusión historiográfica sobre los orígenes democráticos de la nacionalidad como ideología cívica va a ser discutida en trabajos de autores franceses, como los de Guiomar (1974, 1990), Allières (1980) y Citron (1991) y también en el proyecto de vincular esta última perspectiva con la tradición anglosajona presente en el libro colectivo editado por Gil Delannoi y André Taguieff (1993). Es sobre esta base que se producirá la ruptura teórica posterior, que va a enfocar prioritariamente la atención a los fenómenos multiculturales y de descolonización y a los problemas internos del liberalismo democrático.

da giraba en torno a la contraposición entre tradicionalismo y modernidad, romanticismo comunitarista y liberalismo; y en esta confrontación dicotómica el nacionalismo como movimiento político era asociado inmediatamente con ideologías iliberales, irredentistas y en gran medida con elites sectarias y racistas que eran intrínsecamente contradictorias con la idea de sociedades democráticas abiertas y visiones pluralistas del Estado (Kymlicka, 2003; Requejo, 2007; Brubaker, 1992).

Esta perspectiva reaccionaba frente a las características de muchos movimientos nacionalistas que se sucedieron luego de la caída del muro de Berlín en Europa y otros que aparecerían en diversas sociedades y estados recientemente descolonizados de Asia y África. Sin embargo, la visión teórica y el relato predominante en aquella época solo miraban una cara de la moneda. Esto se debía a que dejaban afuera a otros movimientos nacionalistas claramente liberales, progresistas y modernos como los de Québec, Cataluña, Flandes o Escocia (Kymlicka, 2003; Requejo, 2007). Pero por otro lado, también se descuidaba el hecho de que en todos los casos los movimientos nacionalistas iliberales surgían en contextos de transición democrática acelerada y en sociedades cuyos límites territoriales eran en general producto del arbitrio administrativo de gobiernos autoritarios (Gagnon, 2004; Beissinger, 2002; Herb, 1999). Tales circunstancias impedían en muchos casos un sencilla y no conflictiva discriminación geográfica entre grupos autoidentificados, lo cual tornaba fácticamente imposible la construcción natural —mediante el consentimiento— de comunidades cívicas dentro de los límites heredados del Estado (Waldmann, 1997; Stepan, 1998; Taylor, 1998) Es decir que la autodeterminación del pueblo sólo era factible si se contaba con un universo de referencia viable y mutuamente reconocido para el consentimiento (Glazer, 2000; Rile Hayward, 2007). Y el universo mencionado provenía justamente de lo que estaba en discusión: el pueblo y el territorio del Estado (Van Dyke, 2000).

Esto desnudaría el olvido más importante de la perspectiva estándar de aquella época, la de estar adaptada a sociedades que ya habían pasado por el proceso de integración y homogenización de las comunidades cívicas de forma exitosa y en las cuales los medios militares, político-coercitivos y diplomáticos históricamente utilizados para su obtención eran parte de un pasado distante ya superado (Tàmir, 1993; Kymlicka, 2003; Patten, 2001).

En algún punto se confundían las necesidades de la teoría con escenarios estatales en gran medida no conflictivos, y esto impedía ver que en realidad el problema provenía de dos visiones diferentes del liberalismo político y de la democracia (Gray, 2004), una normativa, que abstraía los procesos iliberales que podían sucederse en la delimitación geográfica del pueblo y la integración cívica del *demos* (el liberalismo I que venimos discutiendo) y

la otra, que asumía el conflicto como propio y buscaba incorporar el problema de la diversidad y el reconocimiento en la organización del Estado democrático (el liberalismo II o pluralista) (Walzer, 2000; Taylor, 1994b).

Puede decirse entonces que la perspectiva de autodeterminación estatal y consentimiento implicada en el liberalismo igualitarista sobre el que se sustenta la mayor parte de los diseños institucionales de las democracias representativas contemporáneas (liberalismo I) presupone metodológicamente lo siguiente: (i) la integración empírica del pueblo, del Estado y la sociedad por medio de un amalgama de procesos históricos que conjugan a la modernización de la economía y la sociedad con la organización centralizada institucional y territorial del Estado (Held, 1992; Poggi, 1997) y (ii) la progresiva consolidación de una matriz de preferencias y actores políticos jerárquica y única (Chhibber y Kollman, 2004). Al impacto de este conjunto de procesos sobre el sistema político del Estado se lo denomina genéricamente en política comparada como “nacionalización” (Caramani, 2004).

Es probable que lo que en una primera instancia pueda haber sido el resultado de una abstracción necesaria para considerar teóricamente al Estado democrático desde una perspectiva liberal igualitarista, se haya tornado posteriormente en un programa explícito para justificar la construcción de un tipo de identidad presumiblemente no adscriptiva con la cual garantizar el origen subjetivo de las preferencias individuales, el carácter transitorio de las mayorías políticas, y en suma, la viabilidad de los mecanismos institucionales de la democracia representativa (Pitkin, 1985).

Más allá de esta percepción, lo cierto es que en el fragor del debate que estigmatizaba a los contendientes irreductibles del liberalismo y el nacionalismo, del individualismo y el comunitarismo, fue surgiendo paulatinamente la imagen de un mismo proceso: la nacionalidad y una única referencia identitaria estatal, la nación. Sólo que en un caso (el nacionalista) ambas eran de partida —anteriores al Estado— y en el otro (liberal), ambas era de llegada; posteriores al Estado (Caminal, 2002).

La importancia de la “nacionalización”, en este marco, es que viene a justificar en el plano de la investigación empírica lo que la teoría liberal I prevé normativamente, es decir, que la nación provista por el Estado democrático liberal es un proceso de integración e inclusión cuyo resultado es un bien en sí, puesto que garantiza tanto la formación de una ciudadanía independiente y uniforme como el funcionamiento pleno de las instituciones democráticas del Estado (Bendix, 1974).

Dos tradiciones de investigación concurren al abordaje del proceso de nacionalización. Una de tipo sociológico-política, heredera del funcionalismo y la teoría de la modernización, y la otra politológica, preocupada por la formación y estabilización de los sistemas políticos nacionales (estatales). La

tradicción sociológico-política retoma ejes de la teoría funcionalista de la modernización (Solé, 1976)<sup>12</sup> y los orienta hacia el estudio de la formación de electorados, actores políticos, intereses y preferencias geográficamente integradas en un modelo histórico de relaciones entre centro y periferia (Agnew, 1987: VI). Transita así un camino dual, ya que por un lado se propone dar cuenta de las transformaciones políticas que a partir de la instauración de los estados democráticos contemporáneos operan como aglutinadores de las identidades y preferencias políticas individuales y que a su vez agregan coalicionalmente las elites locales y regionales e institucionalizan organizaciones políticas unificadas en todo el territorio del Estado (dimensión territorial) (Bartolini, 2004). En forma paralela, investiga cómo se desarrollan los hechos de asimilación o persistencia de diferencias grupales y la condensación o hibridación progresiva de diferentes formatos de identificación adscriptiva de la ciudadanía del Estado (dimensión funcional) (Deutsch, 1993). Los ejes en los que ambas miradas se interrelacionan hacen referencia a la construcción institucional y material del Estado (*state building*), a la democratización del gobierno y a la uniformización nacional de los clivajes políticos (*nation building*). Estos ejes van a ser operacionalizados por medio de dos procedimientos de referencia territorial, (i) la demarcación externa de las fronteras del Estado, la ciudadanía y la nación, y (ii) la construcción interna de las instituciones, la nacionalidad y las preferencias individuales en una sola unidad política, social y culturalmente integrada: el Estado nación democrático constitucional (Caramani, 2004).

En una primera etapa los resultados de este programa de investigación van a ser concluyentes, e indicarán que al menos en Europa occidental el proceso de nacionalización (en el sentido descrito más arriba) se habría consolidado en la primera mitad del siglo XX (Lipset y Rokkan, 1967; Rokkan, 1970). En una segunda etapa, esta proposición va a verse moderada, al reconocerse cuatro diferentes modelos institucionales donde las dimensiones territoriales y funcionales de la nacionalización serán interpeladas más o menos eficazmente por clivajes, identidades e instituciones de ámbito regional o local (Rokkan y Urwin, 1983). Dichas estrategias de integración nacional variarán entre un extremo centralizado y uniforme y otro descentralizado con acomodación de identidades múltiples, los cuatro casos de Estado democrático constitucional resultantes serán el unitario, la unión estatal, el federalismo mecánico (sin clivajes adscriptivos institucionalizados) y el federalismo orgánico (con clivajes adscriptivos institucionalizados)

---

<sup>12</sup> Esta es la conclusión general de Hall (1998) en la introducción a un libro colectivo sobre la obra de Ernest Gellner.

(Rokkan y Urwin, 1983)<sup>13</sup>. En una tercera etapa, el modelo original será ampliado incorporando los mecanismos económicos de salida individual (*exit*) y políticos de participación (*voice*) según la teoría de Hirschman (1970)<sup>14</sup> y la indagación histórica se efectuarán con datos aún más desagregados a nivel estatal (Bartolini y Mair, 1990; Caramani, 2004) y de la Unión Europea como *polity* (Bartolini, 2007), arribando a resultados similares pero menos concluyentes que en la etapa anterior.

La tradición descrita (sociológico política) sostiene expresamente que los hechos políticos tienen una explicación social externa a su desarrollo. De acuerdo a ello todos los elementos que configuran al sistema político nacional tendrán un origen en las condiciones sociales, económicas y culturales que han permitido integrar nacionalmente al Estado. Esto equivale a suponer que si se ha desencadenado el proceso de homogenización y uniformización geográfico y social previsto por el liberalismo de tipo I, tal concreción provocará —y a su vez explicará— la nacionalización del sistema político estatal.

La otra tradición intelectual (politológica) asume una postura más endógena relativa a los procesos de nacionalización, la cual consiste en conceptualizar las razones por las cuales los actores políticos locales y la ciudadanía geográficamente desagregada pasaría a constituirse en organizaciones que agruparían a elites locales y regionales, y a su vez las preferencias individuales de los ciudadanos se orientarían paulatinamente a un reconocimiento de la jerarquía decisional y priorizarían intereses y políticas a escalas cada vez mayores y centralizadas (Caramani, 1996). En gran medida esta postura se pregunta sobre el proceso de transformación de candidaturas locales y notabiliarias a otras candidaturas originadas en un partido, ya sea por medio de la coordinación y aglutinamiento interno parlamentario o a través de la vinculación externa con intereses grupales o corporativos (Chhibber y Kollman, 2004). En cualquier caso, la nacionalización se haría presente en tales marcos teóricos al transformarse la estructura de preferencias de base local o parroquial en una de perfil más ideológico longitudinal que trascendería los estrechos márgenes de los distritos electorales y la política territorial (Agnew, 1987; Caramani, 2004).

Sin embargo, lo específico de la teoría de la nacionalización que estamos tratando se refiere a que explícitamente busca encontrar en la dimensión subjetiva de las preferencias individuales cómo justificar la coordina-

---

<sup>13</sup> Este esquema conceptual guarda importantes similitudes teóricas con la idea de *continuum* federal, expuesta originalmente por William Riker (1964; 1975) que supone una variación ilimitada (*federal bargain*) de situaciones, desde el de federalismo descentralizado (alianzas muy débiles) hasta otro centralizado (el federalismo centralizado americano), este último además en continuo cambio hacia la centralización.

<sup>14</sup> En rigor Stein Rokkan ya había iniciado este camino en 1974 (Rokkan, 1974).

ción de los electores en grandes cuerpos homogéneos nacionales y, por otro lado, se propone entender el funcionamiento de los procesos de coalición de las elites en partidos que se definen y coordinan principalmente en la arena nacional (Agnew, 1987; Swenden y Maddens, 2009). Dos mecanismos básicos van a ser identificados y medidos, (i) la difusión y replicación de perfiles locales en la selección de preferencias del electorado e identificación política de las elites; en este caso el mecanismo será la concentración de preferencias y la agregación de propuestas en una espiral que va a converger en la homogenización geográfica de ambas (Schattschneider, 1960; Burnham, 1965; Sundquist, 1973; Rose y Urwin, 1970, 1975; Beck, 1977; Chhibber y Kollman, 1998); y, por otro lado, (ii) la magnitud y direccionalidad (nacional o local) de las influencias políticas que pesan sobre las decisiones de voto de los electores y las decisiones de coalición de las elites, definidas por un mecanismo de uniformización del cambio (volatilidad y realineamiento) en todo el territorio nacional (Stokes, 1965, 1967; Butler y Stokes, 1974; Kawato, 1987)<sup>15</sup>.

Un estudio anterior no directamente involucrado en el tema de la nacionalización había destacado para el caso americano una importante diferenciación geográfica del voto a lo largo del tiempo, la cual se asociaba con clivajes correspondientes a grupos de interés regionalizados (Key, 1964). En esta misma línea, la perspectiva centrada en el estudio de los procesos geográficos de homogeneización política indica por lo general condiciones relativamente estables de desnacionalización para Estados Unidos (Schattschneider, 1960; Burnham, 1965; Sundquist, 1973; Beck, 1977) y escenarios más heterogéneos para el caso europeo (Rose y Urwin, 1970, 1975). En el caso de Chhibber y Kollman (1998), los resultados de la nacionalización se vinculan en forma lineal con las condiciones de descentralización fiscal y presupuestaria. Por el contrario la otra perspectiva centrada en la uniformización de las diferencias temporales y la influencia nacional, va a estimar una tendencia hacia el predominio nacional en el caso de Estados Unidos (Stokes, 1965, 1967)<sup>16</sup> y de estabilidad relativa y perfil fuertemente nacionalizado en el Reino Unido (Butler y Stokes, 1974). Mientras que la visión integrada de Claggett, Flanigan y Zingale (1984) va a permitir distinguir entre efectos locales, regionales y nacionales; destacando el reforzamiento de los primeros, el debilitamiento de los segundos y la estabilización de los últimos en el proceso de nacionalización. Con posterioridad ambas tradi-

<sup>15</sup> Una alternativa que distingue entre el tipo de respuesta e influencia predominante y por lo tanto integra ambas perspectivas es el trabajo de Claggett, Flanigan y Zingale (1984).

<sup>16</sup> Kawato (1987) va a estimar, en cambio, la alternancia de períodos de alta y baja nacionalización y la presencia de importantes coyunturas de realineamiento político a escala nacional.

ciones ampliarán los instrumentos de medición y los estudios de caso y *cross* seccionales hacia América Latina, Europa y la India<sup>17</sup>. Más recientemente, la diversidad y refinamiento de las investigaciones sobre nacionalización, no solo se van a concentrar en los comportamientos de electores u elites considerando una sola variable de voto<sup>18</sup>, sino que además van dirigir su atención al estudio del grado de congruencia o convergencia en las preferencias y las coaliciones para categorías locales, regionales y nacionales<sup>19</sup>. Es más, en muchos casos van a concentrar su atención en las organizaciones políticas partidarias que son similares entre todos los niveles estatales (Laffin, 2005; Laffin, Shaw y Taylor, 2007; Stefuriuc, 2009b; Hopkin y Barberà, 2009).

Llegados a este punto, los presupuestos filosóficos liberales de tipo I asociados a ambas tradiciones teóricas sobre la nacionalización, encontraron escenarios institucionales y sociales bastante adversos para el sostenimiento inalterado de la necesidad, legitimidad y presencia del proceso de integración nacional. Dichos escenarios son los que en la versión sociológica ya se reconocían como respuestas estratégicas de unificación por medio de estructuras estatales multinivel asociadas o no a clivajes identitarios de origen étnico concentrados geográficamente (Rokkan y Urwin, 1983), mientras que en la versión politológica, constituían el trasfondo institucional multinivel de preferencias y coaliciones incongruentes aun en el marco aparente de organizaciones políticas de alcance nacional (Caramani, 2004).

Algo similar debería tener que experimentarse al poner a contraluz las ideas de autodeterminación y consentimiento presumidas por la teoría liberal I en relación con la formación de la comunidad cívica nacional, en aque-

---

<sup>17</sup> La sistematización de estas perspectivas están expuestas críticamente en Leiras (2006, 2010) y Escolar y Castro (2011). Discusiones estrictamente metodológicas acerca de los indicadores adoptados pueden encontrarse en Moenius y Kasuya (2004) y Kasuya y Moenius (2008). Dos trabajos recientes que evalúan el desempeño y el sesgo de las diferentes técnicas utilizadas son el de Lago y Montero (2010) y el de Morgenstern, Polga-Hecimovich y Siavelis (2011).

<sup>18</sup> Los estudios sobre “congruencia” y “agregación partidaria” se han desarrollado como una respuesta a la presunción de que un aumento de la nacionalización de las preferencias individuales en ambas dimensiones (geográfica o temporal) redundaría necesariamente en una convergencia vertical del comportamiento entre niveles y categorías. Varios trabajos han indagado sobre la posibilidad de que esto no se produzca en el comportamiento de los electores: Roberts (1989); Hearl, Budge y Pearson (1996); Chhibber y Kollman (1998, 2004); Calvo y Escolar (2005); Thorlakson (2007, 2009); Leiras (2006, 2010); Wittenberg (2008); Escolar (2011).

<sup>19</sup> Un importante grupo de estudios investiga la formación multinivel de coaliciones políticas en regímenes parlamentarios sobre la base del trabajo original de Downs (1998). Entre la abundante bibliografía existente, baste considerar las obras colectivas de Hough y Jeffery (2006), Deschouwer y Jans (2007) y Swenden y Maddens (2009), junto a el reciente número de la revista *Regional and Federal Studies* (2009, Vol. 19, N° 1) organizado por Irina Stefuriuc y prologado con un detallado estado de la cuestión (Stefuriuc, 2009a).

llas condiciones institucionales donde en el interior del Estado se reconocen otras entidades estatales o comunidades políticas (*polities*) dotadas parcial o totalmente de los mismos atributos que dicha teoría política le otorga a los estados nacionales. Sin embargo la analogía no es tan sencilla, ya que aquí va a hacer su aparición empírica un determinante adicional: que las *polities* subestatales deberían compartir necesariamente una porción, tanto del territorio, como de los ciudadanos del Estado nacional. O dicho de otra manera, que las personas deberían tener en estos escenarios institucionales, múltiples ciudadanías superpuestas y que la autoridad, coerción y dominio efectivo del Estado deberían ser compartidos. En un escenario institucional como el descrito y que se corresponde con la mayoría de los estados federales, regionales descentralizados o multinacionales autonómicos, habría varios estados, varias comunidades cívicas y varios gobiernos superpuestos, pero compartiendo las mismas personas y el mismo territorio.

El problema entonces se suscita al confrontar ambos tipos de estados (unitarios y multinivel) en el marco de la teoría política liberal I y observar qué conclusiones se pueden extraer de tal comparación (Máiz, 2005). Lo primero que salta a la vista es que la abstracción de los procesos de integración popular, estatal y social característica de la estrategia discursiva del liberalismo político de tipo I, no puede ser aplicada en forma coherente si con ello se da lugar a múltiples ciudadanías individuales y a formas de autoridad, coerción y dominio territorial estatal compartido (Ansell, 2004; Bauböck, 2007; Rile Hayward, 2007). En efecto, el problema no es solo de tipo normativo, puesto que no queda claro cuál es el estatus que se les debería otorgar a los pueblos de *polities* subestatales, ya que al formar parte del mismo régimen político democrático del Estado central, también tendrían que compartir, *ceteris paribus*, el mismo origen cívico que le corresponde a la ciudadanía nacional (Habermas, 1996). La dificultad, en este caso, es el corolario de la abstracción del presupuesto comunitarista liberal que en las *polities* subestatales no puede ubicarse hacia afuera del Estado (en la arena indeterminada internacional), y dejar hacia adentro sólidamente sentadas las bases de la comunidad cívica democrática y la representación política igualitaria (Kymlicka, 2009). En este tipo descentralizado de democracia la presunción básica es la existencia del Estado multinivel; y dicha presunción torna incoherente —al menos desde el punto de vista teórico— un único proceso de nacionalización cívica del pueblo.

Lo segundo que podemos observar es que si se acepta la presencia de “estados”, “pueblos” y “gobiernos” subnacionales (regiones, provincias, estados, comunidades etc.), va a carecer de sentido hablar de un solo proceso homogéneo de “nacionalización” de la sociedad delimitada por el territorio del Estado de primer orden, “nacional”, o central (Keating, 2003), aun cuan-

do se le otorgue el ejercicio de la soberanía absoluta (en el orden internacional) al Estado central<sup>20</sup>; ya que al hacerlo estaríamos incurriendo en una contradicción flagrante: por un lado se reconocería la existencia de comunidades cívicas correspondientes a “estados autónomos”, “pueblos diferenciados” y “gobiernos independientes” en la arena política subnacional (Walker, 1993: 144-153) y por el otro se afirmaría la integración unitaria de esas comunidades cívicas a través del proceso de nacionalización, lo que en última instancia provocaría su disolución dentro del Estado democrático nacional (Deudney, 1996).

Este problema constituye el objeto central de las teorías multiculturalistas y plurinacionales de cuño liberal que explícitamente pretenden dar cuenta conceptual y metodológicamente de diseños estatales multinivel cuando en alguna de sus *politíes* subestatales se presentan comunidades cívicas nacionales pero minoritarias frente a la comunidad cívica mayoritaria del Estado nacional (Kymlicka, 2000, 2003, 2006; Requejo, 2007; Máiz, 2005; Caminal, 2002). En particular se destaca la similitud entre los procesos de etnicización que se encuentran en el origen de la mayor parte de las comunidades adscriptivas y los procesos de integración y uniformización cívicos desarrollados en el marco de estados nacionales, donde la ritualización, naturalización y construcción de narraciones de origen son asimilables a la estructuración de grupos étnicos (Caminal, 2002). Es decir, que la comunidad cívica del Estado democrático presumida por el liberalismo I es efectivamente una “comunidad ficticia” de acuerdo al concepto desarrollado hace dos décadas por Étienne Balibar, “... una comunidad instituida por el Estado nacional (...) como una analogía con la *persona ficta* de la de la tradición jurídica, en el sentido de un efecto institucional o ‘fabricación’...”<sup>21</sup> (Balibar, 1990: 130).

En estas circunstancias, el problema institucional relativo a la forma de organización estatal queda subsumido en las consecuencias empíricas que se derivan de las proposiciones normativas de los dos tipos de liberalismo.

La discusión en torno al reconocimiento y la acomodación de las diferencias grupales en el interior de estados democráticos liberales deja de lado, en cambio, el problema normativo de cómo se constituyen los pueblos de *politíes* subestatales bajo la forma de comunidades cívicas singulares si no existen clivajes étnicos evidentes (Canovan, 2005), es decir, cuando estas tienen un origen estrictamente institucional y no median identidades adscriptivas mayoritariamente asentadas en su territorio que sean

---

<sup>20</sup> Este problema implícito en la teoría de la soberanía negativa wilsoniana lo destaca Bartelson (1995).

<sup>21</sup> En francés en el original.

operacionalizables legítimamente como comunidades cívicas (Nuñez Seixas, 2004, 2005).

Pero el debate sobre el reconocimiento y la acomodación de naciones minoritarias también deja de lado el problema empírico de que la aparente falta de legitimidad de estas comunidades cívicas subestatales sin clivajes étnicos adscriptivos, proviene del hecho de no tener más remedio que ser construidas por el Estado. Y que al igual que en cualquier Estado liberal democrático unitario, dicho proceso debe forzosamente desarrollarse, para que pueda ser garantizada la representación y la ciudadanía política en una democracia descentralizada.

### **Estado democrático multinivel, integración del sistema político y coordinación electoral**

¿Cuáles son las consecuencias de estas observaciones acerca del proceso de nacionalización para la teoría de la elección social al interior de estados multinivel, sobre todo, si centramos la atención en los aspectos vinculados con la selección estratégica de preferencias<sup>22</sup> por parte del electorado y las decisiones estratégicas de entrada<sup>23</sup> correspondientes a las elites políticas en contextos democráticos descentralizados?

---

<sup>22</sup> Los individuos que integran un electorado masivo seleccionan sus preferencias electorales conforme a dos actitudes básicas, (i) de forma sincera, optando por su primera preferencia y sin considerar las probabilidades de obtener representación que tenga esta última, o (ii) estratégicamente, optando por una segunda (o n) preferencia que maximice la relación entre sus expectativas respecto a su primera preferencia y la más viable desde el punto de vista de las probabilidades de representación. En el primer caso, no se tienen en cuenta los factores contextuales (sociológicos) que le permitirían al elector evaluar la probabilidad de obtener representación por parte de la opción seleccionada (cuántos electores la votarían) y tampoco se tienen en cuenta los factores institucionales (sistemas electorales) que al transformar votos en bancas o cargos ejecutivos, determinan objetivamente las probabilidades de obtener representación. La presunción que se encuentra detrás del voto estratégico es que los individuos al votar tratan de coordinarse con los demás electores haciendo uso de la información disponible a fin de maximizar su voto. Sobre la base de la propuesta teórica de Arrow (1951), Gibbard (1973) y Satterthwaite (1975) demostraron desde una perspectiva formal la existencia de incentivos estratégicos en el electorado. La proposición es similar a las conjeturas sobre los efectos estratégicos de los sistemas proporcionales, formulada primero por Leys (1959) y luego por Sartori (1997).

<sup>23</sup> Los actores individuales que integran las elites políticas en una democracia representativa toman decisiones de participar en la competencia política electoral (en rigor, podrían decidir participar por otros medios: *lobby*, organizaciones de la sociedad civil, etcétera) considerando (i) factores contextuales (sociológicos) que impulsan su movilización y (ii) factores estratégicos respecto a la viabilidad de la postulación; por ejemplo si están en condiciones de obtener los votos necesarios para ser electos. La segunda alternativa (estratégica) implica también decisiones referidas a con quién, o en qué grupo político decidirá competir el dirigente

La teoría de la coordinación estratégica en la versión desarrollada por Gary W. Cox en su trabajo liminar del año 1987 y otros artículos previos y posteriores (Cox, 1984, 1999a), involucra en mi opinión tres aportes muy relevantes a la discusión teórica en política comparada. Por un lado (i) ofrece una perspectiva unificada y sistemática para entender las relaciones entre las decisiones políticas subjetivas de los electores y las decisiones de participación en la competencia electoral de las elites políticas en el marco de la teoría de la elección social<sup>24</sup>. Por otro lado, (ii) construye un puente conceptual entre dos visiones antagónicas de la determinación entre los procesos electorales y la política democrática; una exógena, según la cual las instituciones electorales solo reflejan pasivamente la dinámica social de la competencia política, y otra endógena, para quienes —por el contrario— las instituciones electorales determinan las condiciones objetivas de la competencia política. Por último (iii) también permite superar las perspectivas institucionalistas clásicas donde los sistemas electorales definen por sí solos perfiles de representación (mayoritarios o proporcionales) y el comportamiento de los electores y las elites es estático (sincero), a cambio de otra donde los sistemas electorales expresan la interacción entre su estructura de incentivos institucionales y la estructura de clivajes de la sociedad, presumiendo un comportamiento de los electores y las elites de carácter dinámico (estratégico).

El problema de la formación de grupos de individuos que expresen intereses, identidades, filiaciones o intenciones semejantes (Gould, 1996) se encuentra implícito en el centro de las preocupaciones de la teoría de la elección social<sup>25</sup>. En efecto, conocer los mecanismos a través de los cuales las preferencias individuales se agrupan en colectivos que gozan de cierta permanencia y que en determinadas situaciones pueden institucionalizarse, es un paso previo y necesario para abordar los procesos sociales que estructuran la selección de tales preferencias<sup>26</sup>.

---

(Farrel, 1987). En este sentido, las decisiones de entrada estratégica son decisiones de coalición estratégica (Cox, 1997) y presuponen que es factible estimar el comportamiento estratégico de los votantes antes de la postulación (voto estratégico).

<sup>24</sup> Por razones que discutiré más adelante, limito aquí el análisis a la teoría de la elección social y no lo amplío a la teoría de la elección pública (*public choice*) y la teoría espacial. Por esta razón no utilizo la denominación abarcativa de “teorías formales” como hace Cox (1997: 27).

<sup>25</sup> Esta es el objeto del estudio de los procesos de acción colectiva que sustentan la agregación subjetiva y organización objetiva grupal (Olson, 1971). En efecto, dicha teoría se interroga acerca de la manera en que las preferencias individuales expresadas como una función de utilidad respecto a ciertos bienes públicos pueden agregarse para dar lugar a tendencias colectivas más o menos permanentes que, en un proceso circular, generan a su vez incentivos y condiciones contextuales e institucionales que actúan sobre la utilidad marginal de las preferencias individuales (Colomer, 2001).

<sup>26</sup> De esta forma, el conjunto de las interacciones entre las preferencias individuales se estructuran diacrónicamente a través de reglas que dan lugar a los diferentes diseños institucionales (Ostrom, 2005).

Una de las cuestiones más sensibles en relación con ello se refiere a la conceptualización de las formas en que los individuos anticipan o estiman el comportamiento de los otros, lo que conlleva en el plano político al reconocimiento de que los grupos no solo pueden ser el resultado de las identidades y las convicciones compartidas, sino además de las motivaciones y las expectativas que llevan a los individuos a maximizar las probabilidades de incidir o participar de los procesos decisorios, coordinando estratégicamente el voto o la entrada en la competencia política (Colomer, 2001). Demás está decir que este enfoque, supone la presencia de individuos libres y autónomos que aun pudiendo permanecer dentro de un grupo están en condiciones subjetivas (ausencia de clivajes adscriptivos) y objetivas (derechos individuales) de migrar, si así lo quisieran, de una posición o preferencia política a otra (Olson, 1971). En suma, como se puede advertir, existe una íntima relación entre la pertenencia a una misma comunidad cívica (que garantiza los derechos individuales), la estructura de preferencias individuales y la formación de grupos no adscriptivos previstas conjuntamente tanto por la teoría del liberalismo I como por la teoría de elección social.

En este contexto, no tiene demasiada importancia si los caminos elegidos para entender las decisiones del electorado y las elites políticas en el marco de la competencia electoral son abordados desde una perspectiva sociohistórica de perfil cualitativo o desde una perspectiva formalista asociada a métodos cuantitativos. Porque, como contribuye a mostrar el diálogo encarado por Cox (1997) con puntos de vista teóricos en principio opuestos a los suyos, existen grandes similitudes en aspectos claves como las relaciones entre las instituciones electorales y la estructura social y sobre todo en la necesidad de contar con procesos consolidados de integración geográfica de las preferencias y las organizaciones políticas en estados democráticos constitucionales (nacionalización).

Donde en cambio no parecería existir el mismo parecido entre un abordaje sociohistórico y otro formalista, es en la capacidad técnica para la medición y validación de los procesos estudiados y desde un plano más teórico, acerca de la importancia del equilibrio de las condiciones de agregación de preferencias y decisiones de entrada, más que en su cimentación social y cultural (Cox, 1997).

Una cuestión no menor en relación con esto es si las instituciones electorales tienen capacidad para promover el comportamiento estratégico de los electores y las elites, esto es, si se hace "uso" de ellas en las decisiones políticas, o si solo transforman mecánicamente votos en bancas independientemente del tipo y número de partidos intervinientes en la competencia electoral<sup>27</sup>. La perspectiva de la coordinación estratégica contribuye a

<sup>27</sup> El debate entre sociólogos del comportamiento electoral e institucionalistas circula alrededor de una fuerte dicotomía teórica. Los primeros consideran que los sistemas

mostrar de qué manera las relaciones entre la estructura de incentivos (la totalidad de las instituciones electorales y políticas) y el contexto social, económico y cultural, son en realidad una función interactiva (Amorim Neto y Cox, 1997). De esta forma, el cambio relativo en un término de la relación (por ejemplo la fórmula electoral), puede asociarse con algún cambio relativo en el otro término de la relación (por ejemplo, el abandono estratégico de una primera preferencia asociada a un partido minoritario<sup>28</sup>), sin que ello implique necesariamente una relación causal, salvo que exista un modelo explicativo adecuado (Cox, 1997).

Desde la perspectiva adoptada por Cox (1987) y que como veremos seguidamente en gran medida también es compartida por una porción de los autores con los que dialoga teóricamente, el problema más difícil de resolver es la coordinación de los electores y las elites entre las unidades de decisión electoral (distritos)<sup>29</sup>. Para ello se van a introducir factores directa-

---

electorales son marginales en las decisiones individuales y que finalmente terminan reflejando más o menos eficazmente las preferencias del electorado. Los segundos, en cambio, consideran que las instituciones producen efectos mecánicos sobre las decisiones de los votantes y que por lo tanto su modificación afecta los resultados obtenidos. Por ejemplo, el 20 por ciento de los votantes prefiere al partido A, pero al haber solo un escaño disponible en el distrito, con ese porcentaje no obtienen representación. Si en cambio hubiera habido seis escaños, utilizando alguna fórmula proporcional seguramente hubieran obtenido alguno. Sin embargo estas dos posiciones ubican a los votantes en una postura de decisor aislado que solo tiene una preferencia, la primera, y que vota por ella sinceramente. En esta perspectiva, los votantes no hacen uso estratégico de las posibilidades que le brindan los sistemas electorales. Volviendo al ejemplo anterior, el 20 por ciento de los votantes abandonaría al candidato inviable del partido A aunque fuese de su primera preferencia, por otro más viable y próximo a sus segundas preferencias, quien con el nuevo aporte electoral podría eventualmente ganar. Como señala con claridad Cox (1997), esto también explica por qué los sistemas electorales cambian: al producir efectos estratégicos entre los votantes, también pueden ser manipulados estratégicamente por las elites tratando de buscar rédito político.

<sup>28</sup> El “abandono estratégico” es el mecanismo más común en la reducción del número de partidos competitivos por efecto del uso instrumental de un sistema electoral. Se refiere al abandono de la primera preferencia “sincera” para beneficiar a una segunda preferencia viable.

<sup>29</sup> En el modelo estándar de coordinación estratégica a nivel de distrito (“duvergeriano”), el abandono de las opciones poco viables y la transferencia de dichos votos a segundas preferencias viables encuentra un equilibrio (si existen condiciones de información completa), en un número de candidatos competitivos igual al número de escaños disponibles en el distrito (magnitud efectiva =  $M$ ) más uno. Esta regla denominada de  $M+1$ , es el resultado de considerar que un elector racional abandonará todas las opciones que estime tengan un desempeño probable inferior a la opción inmediatamente posterior a la última viable más votada ( $M$ ) y que por lo tanto puede competir con ella y aventajarla. Si esto es cierto, en un Estado compuesto por muchos distritos, existirán tantos partidos como número de candidatos en equilibrio haya por distrito ( $M+1$ ) multiplicado por el número de distritos. De manera tal que, siendo  $D$  el número de distritos,  $N$  el número de partidos totales y  $C$  el número de candidatos totales, la relación entre el número de candidatos totales y el número total de partidos  $NC = (M+1)D$ , va a estar determinada por la compresión del número de candidatos que se identifiquen transversalmente con el mismo partido según la relación:  $N = \frac{(M+1)D}{C}$ , que es la relación de “nacionalización” (Cox, 1997).

mente ligados con el proceso de nacionalización y supuestos muy fuertes sobre las características de la comunidad cívica nacional según lo previsto por el liberalismo político I (Cox, 1997). Pero donde la teoría simplemente no tiene respuestas salvo las normativas (“fallos de coordinación” Cox, 1997), es en relación a la vinculación estratégica entre distintos niveles de representación política en condiciones institucionales marcadas por la presencia de estados multinivel y regímenes democráticos descentralizados (Cox, 1997; 1999a, 2005). Es decir, no solo la coordinación entre las categorías legislativas y ejecutivas (sobre las que marginalmente sí trata), sino sobre categorías electorales referidas a comunidades cívicas superpuestas que comparten el mismo territorio y los mismos ciudadanos<sup>30</sup>.

En lo que sigue voy a abordar con mayor detalle la teoría de la coordinación estratégica, efectuando un contrapunto con los problemas para la formación de grupos de elección social, cuando no se cumplen las expectativas acerca de la nacionalización del sistema político previstas por el liberalismo político I. Para ello partiremos de dos proposiciones generales acerca de la dificultad para la coordinación estratégica de los electores y las elites en el plano nacional y no de los distritos.

(1) La coordinación estratégica de los votantes, entendida como la selección de preferencias electorales individuales que, bajo ciertas reglas, maximizan la posibilidad de representación del candidato más afín anticipando el comportamiento de los demás electores, puede resolverse satisfactoriamente —si no se incorporan factores adicionales— sólo en el plano del distrito pero no en la arena nacional (interdistrital).

(2) En el mismo sentido, la coordinación estratégica de los candidatos, entendida como las decisiones de entrada a la competencia electoral que —bajo ciertas reglas— anticipan el comportamiento estratégico de los electores y de los demás integrantes de la elite política, también puede resolverse únicamente en el plano del distrito pero no en el nacional, salvo que se incorporen factores adicionales.

<sup>30</sup> Cox sí se refiere extensamente a la coordinación vertical (entre tipos de candidaturas) y destaca la importancia de diferentes factores como la influencia presidencial o la búsqueda del gobierno (regímenes parlamentarios), la necesidad de financiamiento y la importancia de los bienes públicos centrales en la estructura de preferencias individuales y por ende en las decisiones coalicionales de las elites. Explícitamente denomina a este fenómeno con el término “nacionalización”, y considera que es en este punto donde se produce una relación interactiva entre la estructura de clivajes sociales y los incentivos institucionales del sistema electoral (Amorim Neto y Cox, 1997). En este sentido afirma que existe una secuencia estratégica normal (Cox, 1997; 2005) y que en condiciones centrífugas del sistema de partidos (Cox, 1990) se producirán diferentes tipos de fallos de coordinación. Lo que en ningún caso, o solo colateralmente tiene en cuenta (Cox y Knoll, 2003), es lo que puede suceder cuando la coordinación tendría que darse, no solo *entre* categorías de una misma *polity* nacional, sino además *entre* categorías y diferentes niveles de *polities* subestatales.

Ambas proposiciones (1 y 2) derivan de la conocida crítica de Cox al argumento de la “proyección” de Duverger (1954), Leys (1959) y Sartori (1997, 2003)<sup>31</sup>, según el cual los resultados reductores en el número de candidatos<sup>32</sup> producto de la coordinación estratégica en equilibrio a nivel del distrito<sup>33</sup> deberían conducir lógicamente a una situación similar a nivel nacional (Cox, 1997).

Los fundamentos esgrimidos por Duverger, Leys y Sartori son en gran medida impresionistas e históricos, pero en el plano teórico se sustentan en convicciones que podrían fácilmente sostenerse a partir de ambos programas de investigación sobre la nacionalización discutidos más arriba. La presencia de procesos geográficos y funcionales de integración social, económica y cultural subyacentes a la formación de los partidos de masas (teoría sociológico-política) y los efectos aglutinadores de la concentración de preferencias y la agregación de propuestas entre los distritos, junto con la uniformización del cambio (volatilidad y realineamiento<sup>34</sup>) en todo el territorio nacional (teoría politológica).

En este punto Cox (1997: 236-237) argumenta que, como las elecciones se producen a nivel del distrito, las decisiones estratégicas individuales

---

<sup>31</sup> Cox incorpora también “partidos y sistemas de partidos” (Sartori, 1997) en su descripción del argumento de la “proyección”. Me parece que en dicho texto, Sartori no hace un uso explícito de él, más bien lo presupone en su crítica a Rae (Sartori, 1997: 343-373) y lo incorpora veladamente cuando caracteriza la formación de la estructura de oportunidades del sistema de partidos (Sartori, 1997: 128-143). Por otro lado, en ese texto es muy crítico de la posibilidad de razonar en ese sentido. Sin embargo, creo que mantiene sus creencias originales expresadas en Sartori (1997) en un artículo mucho más reciente cuyo propósito explícito es efectuar una crítica epistemológica y teórica a la “leyes” de Duverger y en el cual, al aludir a la “proyección” de los resultados distritales a los nacionales, nuevamente vuelve a sostener los efectos comprensivos de un sistema estructurado de partidos (Sartori, 1997: 55, 59-62).

<sup>32</sup> Los efectos reductores o limitativos de un sistema electoral son los presuntos efectos mecánicos de la aplicación del sistema a la conversión de votos en bancas. Esto implícitamente presupone la versión tradicional institucionalista (véase cita 28), que no integra el impacto anticipado de los efectos mecánicos del sistema en la selección de preferencias de los votantes cuando estos hacen un uso estratégico de ellos.

<sup>33</sup> Los modelos de coordinación estratégica desarrollados en la segunda parte de Cox (1997) se aplican exclusivamente a nivel de distrito. Esto es, se asume que los electores comparten una misma oferta de candidaturas y etiquetas focales partidarias, y las elites tienen los mismos incentivos y estructuras de oportunidades. Sobre estas premisas se deducen las condiciones de equilibrio de acuerdo a las propiedades mecánicas de diferentes sistemas electorales.

<sup>34</sup> “Volatilidad” hace referencia a la importancia del cambio temporal de la selección de preferencias de los electores en relación al total de votos de un distrito electoral. El “realineamiento” expresa la importancia de los cambios de opciones de entrada de las elites políticas respecto a la estructura coalicional preexistente. Ambos procesos están vinculados entre sí, ya que siguiendo el argumento clásico de Key (1955) el realineamiento se adapta a los cambios en las preferencias electorales pero a su vez, su condensación progresiva en un cambio de la oferta electoral partidaria, puede dar lugar también a un acomodamiento de las preferencias individuales.

de los votantes y los candidatos en un contexto informacional simétrico sólo pueden generar incentivos en el plano institucional de esas mismas decisiones. Nada conduce por este camino a que podamos prever una situación de equilibrio en la coordinación del electorado y las élites<sup>35</sup> en el plano nacional o interdistrital como preveía Duverger (1954) y por extensión Leys (1959) y Sartori (1997, 2003).

A lo que Gary Cox se quiere referir con el argumento anterior es que en los escritos de Duverger y aun de muchos de sus seguidores y críticos (Cox, 1997), no se especifica ningún tipo de mecanismo de coordinación del electorado y las élites que permita explicar cómo se pasa de incentivos construidos a nivel del distrito —que es el lugar donde seleccionan sus preferencias los votantes y donde se presentan y compiten los candidatos— a la “proyección” de tales incentivos a otros distritos; donde no votan los mismos votantes ni se presentan los mismos candidatos y de los que en principio se carece de información para la toma de decisiones estratégicas<sup>36</sup>.

Este problema ya se le había presentado a Cox cuando buscaba explicar la coordinación de entrada de las élites políticas a nivel del distrito y se encontraba con que aquellas no podían anticipar el comportamiento de los votantes de la misma forma que un votante sí podía anticipar el comportamiento estratégico de los demás electores (evaluando el posible desempeño de las candidaturas existentes), ya que aún les restaba a los dirigentes tomar la decisión de presentarse como candidatos (Cox, 1997: 49, 202-203)<sup>37</sup>. En consecuencia, las élites políticas para coordinar la entrada estratégica no tenían más remedio que hacer uso de datos históricos referidos a elecciones

<sup>35</sup> Esta postura la sostiene Gary Cox en su obra de 1997, sin embargo, en 1999 (Cox 1999b: 155-160) va a presentar algunas alternativas de modelos institucionales que permitirían generar incentivos endógenos para que se produzca la vinculación entre distritos, tanto en el plano de las preferencias individuales como de las decisiones de entrada de las élites. Lo mismo va a verificarse cuando presenta una estrategia de análisis de la coordinación vertical entre categorías por medio de la noción opuesta a la de vinculación (*linkage*) con el término “inflación partidaria” (Cox y Knoll, 2003). El tema también va a ser tratado marginalmente en Cox (1999a: 410-411), al abordar los incentivos de movilización entre los distritos y el orden nacional asociados con el aumento de la participación política. De todas formas, el último párrafo de Cox (1999b: 160) respecto al desarrollo de estudios futuros y la desaparición de la problemática reducida a una enumeración de mecanismos de vinculación en casos particulares (Cox, 2005: 79-81), evidencia que la resolución de los dilemas teóricos referidos a la coordinación interdistrital —si no se presume la existencia de factores externos como el sistema de partidos nacionalizado— está lejos de haberse resuelto en el plano formal endógeno.

<sup>36</sup> La solución adoptada por Gary Cox va ser exógena y subsidiariamente institucional (por ejemplo algunos mecanismos institucionales generan incentivos que promueven la vinculación). El argumento general (Amorim Neto y Cox, 1997) es que la coordinación interdistrital —y con ello el número de partidos nacionales— es una función interactiva de las instituciones electorales y la estructura de clivajes de una *polity* determinada.

<sup>37</sup> El problema está explícitamente planteado en Moenius y Kasuya (2004).

pasadas o asociarse a la continuidad temporal de etiquetas o agrupaciones políticas (grupos focales<sup>38</sup>) que presumiblemente podrían ser apoyadas —y reconocidas— por el electorado (Cox, 1997: 219).

Sin embargo, aun con la incorporación de esta variable exógena (grupos focales), subsistirá para Cox un problema de difícil resolución: si a nivel del distrito se produjese la coordinación estratégica de los votantes y candidatos en un número en equilibrio de grupos focales o partidos, nada indicaría *prima facie* que los “partidos” (en este caso distritales) deberían coordinarse de la misma manera a nivel nacional (Cox, 1987).

Cox resuelve este problema ampliando el argumento utilizado con anterioridad en la coordinación de las elites, al escenario de la coordinación de electores y elites entre distritos a través de la vinculación o enlace (*linkage*)<sup>39</sup>. Para ello hace uso de los efectos agregados de grupos políticos focales o partidos (*party aggregation*)<sup>40</sup> que buscan coordinar simultáneamente su entrada en diversos escenarios multidistritales con el propósito de obtener mayorías legislativas consistentes o promover una candidatura superior (como por ejemplo la presidencial). De esta forma, dichos grupos van a

<sup>38</sup> Los grupos focales son comunidades políticas de interacciones estructuradas que trascienden la mera agregación coyuntural en el sentido de “arenas de acción” o “unidades focales” (Ostrom, 2005: 13-15, 26-27, IV). Cox se refiere a las “etiquetas o marcas focales” (*labels*) como aquellas etiquetas partidarias que para ser focal “... debe /ser/ valiosa como mecanismo de coordinación. Es preciso que /entonces/ haya establecido el monopolio con respecto al apoyo dentro de un segmento de opinión específico una vez expulsados o cooptados los otros supuestos mecanismos de coordinación” (Cox, 1997: 206).

<sup>39</sup> Leiras (2006: 7-8) efectúa una detallada discusión sobre la conceptualización de Gary Cox respecto al término *linkage* y su análogo “coordinación interdistrital”, destacando el doble uso como expresión de representación efectiva y como enlace entre elites políticas (grupos y candidatos) entre distritos. La primera alternativa presume la existencia de un enlace virtual entre los electores y una candidatura o etiqueta partidaria; la segunda, una articulación de diferentes decisiones de entrada estratégica en el marco de grupos focales. Al igual que Gibson (2005: 111-112) identifica cierta ambigüedad en el término. Moenius y Kasuya (2004) en cambio, limitan su uso a la interacción entre la oferta partidaria y la selección de preferencias del electorado entre los distritos, en una idea parecida a la denominada “nacionalización” por Jones y Mainwaring (2003) y “agregación partidaria” por Chhibber y Kollman (1998, 2004: 61-64, 71-74).

<sup>40</sup> La idea de agregación partidaria la utilizan Chhibber y Kollman (1998, 2004) en dos sentidos, por un lado (i) como el resultado de la integración horizontal (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004) entre los distritos de las estrategias de entrada de las elites políticas a través de la formación de grupos focales partidarios; por el otro (ii) la considera el resultado de la integración vertical de esas mismas estrategias en el marco de diseños institucionales multinivel. La agregación partidaria es una función lineal del nivel de nacionalización del electorado, el cual sintéticamente expresa en la homogeneidad geográfica de su voto y la convergencia de su selección de preferencias entre niveles, cuán integrados se hallan los partidos y el sistema de partidos en un Estado democrático multinivel. Leiras (2010) y también Lago y Montero (2010) hacen un uso más restrictivo del término y lo limitan solo a la segunda acepción: integración entre niveles.

estar en condiciones de constituirse en señales uniformes (marcas identificatorias) eficientes para la coordinación de la selección de preferencias individuales del electorado en todos los distritos (Cox, 1997: 252-253).

Resulta claro que Cox va en auxilio de argumentos bastante parecidos a los de Duverger (1954), y en gran medida también que los de Sartori (1997, 2003) y que, aun cuando Cox (1997: 255-256) sostenga en forma taxativa que no es técnicamente posible especificar un modelo de coordinación estratégica de votantes y elites que contemple el vínculo o enlace (*linkage*) entre distritos, termina resolviendo el problema por el lado de la formación histórica de partidos y sistemas partidarios coordinados interdistritalmente (Cox, 1997: 238, 1989).

Probablemente la mayor diferencia de Cox con Duverger y aun con Sartori, es que no considera que los argumentos de la “proyección” o la “estructuración del sistema de partidos”, constituyan por sí mismos una explicación de la coordinación interdistrital, sino aquello que justamente debería ser explicado: “tanto Duverger como Sartori [afirma Cox] comienzan suponiendo que los partidos se han nacionalizado (...) pero ello presupone casi todo cuanto debe demostrarse” (Cox, 1997: 236). En este sentido la teoría de la nacionalización esgrimida como sustento de la coordinación estratégica del voto o la entrada en el plano nacional es, al igual que en el caso de la teoría democrática del liberalismo I, una necesidad empírica para sustentar la comunidad cívica del Estado, o en este caso, para justificar la presencia normal de partidos y de un sistema de partidos nacionalizado.

Hechas estas aclaraciones, me parece provechoso examinar con más detenimiento las razones esgrimidas por Cox para explicar por qué podrían producirse de todas formas los resultados esperados de coordinación interdistrital; lo que en su opinión tendría que deberse a dos factores distintos: uno endógeno a los incentivos del sistema electoral y otro exógeno a ellos. En el primer caso (endógeno), se hace referencia a dos procesos distintos: uno mecánico, donde las categorías ejecutivas frente a las legislativas se asocian con sistemas electorales cada vez más fuertes<sup>41</sup> y el otro de agregación, según el cual la necesidad de obtener apoyo suficiente para el cargo principal produce una jerarquía vertical en el orden de las decisiones de coordinación de electores y elites. El resultado de ambos procesos provocaría la reducción —por efectos mecánicos o de agregación— del número efectivo de partidos nacionales<sup>42</sup>. El factor mecánico se refiere en

<sup>41</sup> “Fuentes” es el adjetivo que utiliza Sartori (1997) para caracterizar a los sistemas electorales más restrictivos y de tendencia mayoritaria. Es decir, cuyos efectos mecánicos se presume que comprimen el número de partidos.

<sup>42</sup> El “número efectivo de partidos” es una medida de concentración grupal relativa dentro de una dada distribución de valores, desarrollado por Laakso y Taagepera (1979) a partir de calcular el inverso del índice de Hirschman-Herfindhal.

un caso a regímenes presidencialistas caracterizados por una arena ejecutiva nacional (en general de carácter uninominal) y otra u otras arenas legislativas como la Cámara de Diputados o el Senado. Aquí la primera arena traccionaría a las demás (*coattails effects*) como consecuencia de una propensión racional de los votantes y las élites a orientar las expectativas de preferencias y el posicionamiento de la entrada hacia el cargo con mayor capacidad decisoria en materia de políticas públicas (la presidencia). Mientras que para el caso parlamentario, si bien no habría tracción entre categorías, sí se reproduciría el fenómeno, pero ahora dirigido a la búsqueda de concentrar las expectativas y la entrada en aquellas opciones coalicionales con posibilidades de formar gobierno. El factor de agregación, en cambio, está presuponiendo implícitamente una estructura de preferencias organizada a escala nacional (sin sesgos locales o regionales relevantes) y un sistema decisorio en la práctica centralizado, unido a partidos integrados horizontal y verticalmente (Cox, 1997).

En el segundo caso (exógeno), se especula que si los diferentes niveles electorales están asociados con unidades políticas autónomas —sobre todo en el caso de estados multinivel sin clivajes adscriptivos— esto no debería impactar negativamente sobre el proceso de integración nacional de las preferencias individuales y de los grupos focales partidarios, ya que dichas unidades (provincias, estados, cantones, regiones autónomas, etcétera) carecerían presumiblemente de clivajes étnicos (lingüísticos, religiosos, raciales) o grandes diferencias económicas o sociales activadas políticamente (Cox y Knoll, 2003).

La imagen principal que incluye este tipo de especulación teórica, es que las unidades políticas subnacionales no son en rigor estrictamente estados, teniendo en consideración que no cuentan con soberanía propia, sino en realidad gobiernos autónomos (electos en forma directa), con jurisdicción territorial y a cargo de competencias materiales o funciones correspondientes a ciertas competencias, sobre las cuales tienen capacidad de coerción y control (Treisman, 2007; Marks, Hooghe, 2003; Bednar 2009; Beramendi, 2007). Los ciudadanos entonces formarían parte de una misma comunidad cívica nacional pero tendrían la posibilidad de elegir democráticamente a distintos niveles de gobierno a cargo de distintas competencias materiales del Estado. Dicha imagen también supone que en realidad no hay grupos institucionalmente delimitados por la norma territorial correspondiente a estas unidades políticas, y por lo tanto no se los debería asimilar con comunidades cívicas nacionales, sino que en realidad deben ser considerados como cuerpos electorales de distritos con fines fundamentalmente ligados a la descentralización del gobierno y la administración pública (Bednar, 2005). En este sentido, no existe una gran diferencia entre

distritos electorales *stricto sensu*<sup>43</sup> y distritos electorales que simultáneamente son unidades de gobierno subestatal<sup>44</sup>. Otro aspecto no menos importante es que se descarta la presencia de clivajes adscriptivos de tipo étnico o similares que pudiesen constituir el cemento para la afirmación de naciones minoritarias y con ello de legitimar comunidades cívicas “subnacionales”. Por último, no se presentarían limitaciones potenciales para el desarrollo normal de procesos de uniformización e integración geográfica del pueblo, la sociedad y la economía como resultado de la existencia de estos gobiernos subestatales.

Como puede apreciarse rápidamente de estos dos últimos enunciados, tanto la versión endógena (efectos mecánicos y de agregación) como la exógena (simetría y uniformidad) incorporan implícitamente un proceso de integración nacional de las decisiones de coordinación estratégica y de los clivajes étnicos, culturales o socioeconómicos subnacionales, cuyo corolario es el ensamblado vertical de las preferencias individuales y de los grupos focales en un solo sistema político nacionalizado (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004). Sin embargo, presumir la efectividad de los factores antes descritos implica desconocer que los presupuestos básicos del consenso racional que fundamentan la constitución de comunidades cívicas nacionales compuestas por ciudadanos libres, descansa en un mecanismo de formación comunitaria estatal cuya aplicación debería ser común tanto para el Estado nacional como para las unidades estatales subnacionales.

El optimismo de estas presunciones acerca de la nacionalización es asimilable a las opiniones del último Riker (1982) respecto a la intrascendencia de las instituciones federales si el proceso de integración avizorado por él para las *polities* encuadradas en el “federalismo centralizado”<sup>45</sup> o dise-

<sup>43</sup> Son aquellos cuyo propósito es exclusivamente electoral pero no constituyen por sí mismos unidades de gobierno autónomo (circunscripciones electorales) (Escolar, 2007).

<sup>44</sup> En estos casos, pueden ser unidades de gobierno autónomas y con ello elegir representantes o cargos ejecutivos correspondientes a su misma jurisdicción, o además servir también como circunscripciones electorales para cargos correspondientes a instituciones políticas de otro nivel (diputados nacionales, provinciales, etcétera) (Escolar, 2007).

<sup>45</sup> En la concepción de Riker (1975) no existen modelos de régimen federal que puedan tipificarse de manera precisa (federales, confederales, uniones, etcétera), sino una línea continua que va de la máxima condición de descentralización del poder político en un alianza muy débil donde el Estado central se reserva la autoridad completa y el poder de decisión sobre una materia —como por ejemplo la coordinación militar— hasta el extremo opuesto, correspondiente a un Estado unitario. En medio se ubican todos los grados posibles de acuerdos federales que son el resultado político de procesos de negociación relativamente contingentes entre las élites políticas del centro y las de la periferia. Destaca Riker sin embargo, una clara distinción entre los federalismos que tienen un gobierno central con origen y legitimidad autónoma e independiente de los estados miembros y aquellos que no. En este primer grupo incluye a los que él denomina “federalismos centralizados” que identifica con los que comparten el modelo de Filadelfia. Siguiendo su argumentación, se llega a que las

ños similares (aquí estados democráticos multinivel) hubieran cumplido cabalmente con el proceso de nacionalización y particularmente con la obtención de “la armonía federal partidaria” (Riker y Schaps, 1987) prolegómeno de la integración nacional del sistema de partidos. Como puede verse, todas estas cuestiones garantizarían la coordinación política interdistrital y entre niveles, pero fundamentalmente la articulación vertical de las mayorías, la agenda política y la jerarquía de decisional (Dahl, 1986).

Vale recordar también aquí que una de las interpretaciones más lúcidas del pensamiento de William Riker sobre el federalismo político (Filippov, 2005) considera que para el argumento endógeno lo que determina en realidad el grado de descentralización del Estado es cuán integrado verticalmente se encuentran los partidos políticos y de acuerdo a ello los procesos de toma de decisiones. Y que este tema es independiente del grado de descentralización formal previsto por el diseño institucional de cualquier Estado multinivel. En consecuencia, resulta fácil entender la importancia de la “nacionalización” para la teoría de la elección social y particularmente para la versión de la coordinación estratégica, ya que sería ella quien garantiza la centralización, estructuración e integración nacional del sistema político.

Sin embargo, si se observan algunas consecuencias teóricas y empíricas de lo que se discutió en el primer apartado, subsistirían al menos dos cuestiones importantes probablemente obsecurecidas por el presunto proceso de “nacionalización”. Por un lado, la cuestión de la representación imperfecta<sup>46</sup>

---

condiciones contingentes de negociación son las que determinan las relaciones de centralización y coordinación del sistema político por intermedio de los partidos políticos. Los partidos políticos y el sistema político en general, van a tender a centralizarse a través de un proceso secuencial que incorpora juegos múltiples bilaterales entre el centro y las unidades constitutivas, estos juegos implican la resolución progresiva de  $n$  dilemas del prisionero a favor del centro, lo cual a la postre producirá el aumento del poder de este último *vis à vis* la periferia. En este sentido, Riker centra la atención en los mecanismos de acción colectiva y no en el diseño institucional per se; es decir, no le importa cuán descentralizado es un Estado federal desde el punto de vista constitucional; lo que le resulta decisivo en cambio es saber si su sistema político es o no altamente centralizado y jerárquico. Teniendo en cuenta lo anterior, concluirá que el federalismo centralizado, a medida que se estabiliza e integra políticamente, volverá superfluos los incentivos políticos subnacionales y con ello el federalismo dejará de tener efectos relevantes para el análisis político comparado (Riker, 1982). Este es el razonamiento que critica con dureza Alfred Stepan (2001) al responsabilizarlo de la desaparición de la temática federal en el debate político hasta fines de los años noventa.

<sup>46</sup> La representación imperfecta es un resultado contradictorio de los estados multinivel. Significa que si se produce el efecto virtuoso de integración del sistema político por medio de la nacionalización, también deberán desaparecer paulatinamente los factores de representación local que sustentan la selección de preferencias del electorado subestatal. O dicho de otra forma, los ciudadanos de un Estado subnacional tomarán decisiones cada vez más congruentes y desligadas de la oferta local, puesto que tendrán en su mira como prioridades sólo a la oferta nacional o central. En este contexto, la representación política a nivel subestatal será imperfecta (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004) ya que las elites políticas subnacionales

a la cual se condenaría a los actores políticos subnacionales en su propia arena institucional. Porque al coordinarse verticalmente para garantizar la integración del sistema político —de acuerdo a los motivos ya apuntados— en el mejor de los casos deberían dejar de lado las propuestas políticas reconocidas por sus votantes para vincularlos a su selección de preferencias locales, o en el peor de los casos, no existirían siquiera aquellas propuestas y el proceso de selección de preferencias se desarrollaría exclusivamente por tracción (*coattails effects*) de las políticas nacionales. Sumariamente, tendríamos en la primera posibilidad una muy mala performance de la representación democrática desde una posición prospectiva (mandato), y en la segunda otra muy mala performance pero desde una posición retrospectiva (*accountability*) (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

Por otro lado, si los niveles de gobierno correspondientes a estados democráticos de primer y segundo orden son un resultado positivo de la diversificación en la orientación y especificación de preferencias individuales (Colomer, 2001) y por lo tanto constituyen un escenario positivo de elección social (como reconoce la teoría), el hecho de que eventualmente traigan consigo problemas de acción colectiva por la presencia de gobierno dividido entre niveles estatales (Colomer, 2001) no debería ocultar que aun sin clivajes intransitivos en el interior de estas *politics* subestatales, de todas formas y por su sola existencia, sería difícil negar que no se vayan a constituir intereses institucionalizados<sup>47</sup>. En realidad, lo más razonable es que tales intereses institucionalizados sí obtengan representación como “intereses regionales”, y puedan hacerlo a diferencia de otros factores regionalizados (económicos, culturales, lingüísticos, etcétera) que justamente por no contar con un origen institucional, carezcan de una *constituency* y un Estado donde obtener representación política (McKay, 2004)<sup>48</sup>.

Si esto último es cierto, la “desnacionalización” del sistema político, y con ello la presencia de condiciones de baja o nula integración en el comportamiento estratégico del electorado y la elites políticas, no serían únicamente el resultado de aquellas diferencias grupales que la democracia libe-

---

no serán electas en función de su propuesta política, sino subsidiariamente como reflejo de las nacionales y en el sentido contrario no habrá rendición de cuentas posible ya que en realidad la “nacionalización” las transformará en políticamente irresponsables.

<sup>47</sup> Los intereses institucionalizados son aquellos que se desarrollan por la presencia de un grupo de origen institucional como comunidad cívica y en menor medida como cuerpo electoral y se representan y asocian con una imagen naturalizada del grupo y de la realidad posterior del territorio de la unidad estatal o de la circunscripción electoral (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004).

<sup>48</sup> En este caso, la inexistencia de instituciones políticas estatales o electorales y de una norma territorial de relimitación del grupo podría impedir la formación y consolidación de intereses. O en el caso de existir el grupo de todas formas, estos no estarían en condiciones de obtener representación de algún tipo en la arena política.

ral pretende eliminar institucionalmente (clivajes comunitarios adscriptivos), sino además un resultado histórico de la existencia misma de *polities* democrático-liberales subestatales, que comparten el territorio, el pueblo y la autoridad política en el interior del un mismo Estado nacional (Moreno, 2008).

### **Conclusión: “desnacionalización” del sistema político y coordinación electoral**

El argumento central de estas notas es que la teoría de la coordinación estratégica incorpora una serie de supuestos extraídos de la teoría democrática liberal I acerca de la formación de comunidades cívicas nacionales en estados unitarios y que estos supuestos son cruciales para poder sostener de forma consistente la coordinación de los votantes y de las elites políticas entre distritos, categorías y niveles. Una derivación lógica de este argumento es que si el Estado democrático no es unitario y en cambio es un Estado multinivel cuyo régimen político democrático es descentralizado, se deberán aplicar los mismos supuestos sobre la formación de comunidades cívicas, tanto para el Estado nacional como para las provincias, estados, regiones y en general cualquier otro tipo de unidad política autónoma que lo integre (Kaplan, 1999). El problema que se va presentar entonces es que si se acepta esta derivación no va a ser factible sostener la consistencia de la coordinación de votantes y elites de la misma manera que en los estados unitarios, sencillamente porque la coordinación tendría que producirse simultáneamente en las comunidades cívicas subestatales y el ámbito nacional. En consecuencia, no habría razones teóricas para negar la posibilidad de que pudiesen existir preferencias, identidades, intereses y expectativas racionales de referencia subestatal entre los individuos que componen el electorado y las elites políticas del Estado.

El corolario de lo que acabo de sostener es que la teoría de la nacionalización del Estado democrático y del sistema político, sostenida como la confirmación empírica de la existencia de la comunidad cívica nacional o como el mecanismo efectivo de proyección de las preferencias y la entrada estratégica en todo el territorio estatal, no puede sostenerse teóricamente en los mismos términos y con la misma solidez y verosimilitud en el caso de estados democráticos unitarios que en el caso de estados democráticos multinivel.

Esta conclusión trae consigo tres consecuencias diferentes, (i) si nos situamos en estados democráticos multinivel, es necesario desarrollar una reflexión teórica ad hoc sobre los mecanismos y modelos de vinculación estratégica horizontales entre distritos y verticales entre categorías y niveles

electorales, (ii) para ello resulta necesario contar con categorías y conceptos teóricos que nos permitan abordar las diferencias en la constitución de grupos de origen adscriptivo superpuestos y eventualmente incongruentes (Gagnon y Iacovino, 2005), y por último, (iii) lo más probable es que debamos enfrentarnos a escenarios de segundas mejores opciones y que los modelos en equilibrio posibles para tales circunstancias sean más bien un compromiso dinámico entre situaciones extremas de descentralización y centralización del poder político (Bakke y Wibbels, 2006).

Un manera práctica de comenzar a resolver los dilemas teóricos que se desprenden de las consecuencias que acabo de describir es enfocar directamente el problema de los presupuestos iniciales respecto a la teoría democrática liberal I y encararlos asimilando en el plano ético a las comunidades cívicas subestatales de origen exclusivamente institucional (“federalismo funcional” para Rokkan y Urwin, 1983: 179-185) con las comunidades cívicas subestatales de origen nacional minoritario (“federalismo orgánico”, Rokkan y Urwin, 1983: 179-185). Un planteo que no busca homologarlas desde el punto de vista de su origen histórico y cultural, sino desde el punto de vista de su operacionalización política como comunidades nacionales, ambas de origen y legitimidad cívica estatal. Esto supone recuperar la idea política de “etnicización cívica” de Miquel Caminal (2002) o “etnicidad ficticia” de Étienne Balibar (1990), pero en el sentido inverso; no para entender la legitimidad de las minorías nacionales autodeterminadas frente a la legitimidad nacional mayoritaria en la arena internacional, sino todo lo contrario, para legitimar la formación de comunidades cívicas subnacionales en forma semejante y según los mismos presupuestos teóricos que en la formación de la comunidad cívica nacional.

De lo dicho, creo que surge la necesidad de revisar algunas cuestiones acerca de la teoría estándar sobre la “nacionalización”, sobre todo cuando la aplicamos a estudios sobre política comparada en estados democráticos multinivel. Lo que me parece más relevante es que nos permitamos un cambio de mirada que por lo menos considere la posibilidad de que la nacionalización puede no haberse producido total o parcialmente, y que una situación de este tipo no tendría que ser considerada automáticamente como una anomalía en la formación de comunidades cívicas nacionales integradas o como “fallos de coordinación” del electorado y la elites, sino en cambio como escenarios posibles y hasta teóricamente esperables en los cuales las preferencias pueden particularizarse geográficamente y superponerse entre niveles de representación estatal. Un escenario donde sería razonable que las identidades, lealtades y comunidades cívicas se encuentren anidadas, tanto en los electores como en los actores políticos (Calvo y Escolar, 2005).

Una mirada como la que describí también tendría que considerar una limitación teórica importante. De la misma forma que sostengo la necesidad de reconocer la similitud de los presupuestos democrático-liberales en la formación de comunidades cívicas subestatales, también reconozco que las *politíes* subestatales no son estados soberanos en el contexto de una arena internacional, ni culturas societales excluyentes y unitarias, sino dimensiones subjetivas de las preferencias individuales y escenarios políticos objetivos simultáneos e imbricados<sup>49</sup> y por lo tanto sujetos ambos (los aspectos subjetivos y los objetivos) a la influencia recíproca y a acuerdos coyunturales o regionales de segmentación<sup>50</sup> de la coordinación política.

Por último, al reconocer la posibilidad de que la nacionalización no funcione como un exorcismo normativo o teórico para acomodar adecuadamente la realidad política multinivel, la mayor parte de las situaciones anormales e irresolubles que encontremos en los acontecimientos políticos y en el desempeño institucional democrático en estados de este tipo, podrían ser abordados positivamente por medio de la producción teórica, la especificación conceptual y el desarrollo de metodologías apropiadas. O dicho de otra forma, si nos permitimos pensar la coordinación estratégica multinivel como un escenario donde lo más probable es que se presenten diversos grados de “desnacionalización” distribuidos geográfica e históricamente y no abrimos inmediatamente un juicio de valor al respecto; seguramente no vamos a tener problemas para diseñar, intervenir y regular instituciones eficientes y estables, aun partiendo de perspectivas teóricas contrarias y posicionamientos ideológicos diferentes. Porque lo que en un caso podría implicar la búsqueda de una transformación hacia horizontes más integrados, en otro supondría el fortalecimiento institucional de estructuras y agentes diversos o descentralizados, pero en general compartiría un campo de análisis común, perspectivas teóricas commensurables y resultados empíricos metodológicamente asimilables.

---

<sup>49</sup> Esta observación reduce la efectividad metodológica de comparaciones estilo *scaling down* (Snyder, 2001) puesto que la posibilidad de aumentar el número de observaciones por medio de la incorporación de unidades políticas subestatales, aun cuando permita en principio un mayor control contextual sobre las variables intervinientes, incorpora de manera implícita el tratamiento de las *politíes* subestatales como unidades de observación independientes, equivalentes a los estados soberanos en la arena internacional.

<sup>50</sup> La segmentación de la coordinación política es un escenario donde el mejor subóptimo en la coordinación vertical (congruencia, agregación, convergencia) lo constituye partir el proceso coalicional, aun incorporando a los mismos actores políticos y al mismo electorado. Esto significa en los hechos presumir que los presupuestos de la nacionalización son estratégicamente operativos (Escolar, 2007).

## Bibliografía

- Agnew, John (1987). *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Boston, Allen & Unwin Inc.
- Alliès, Paul (1980). *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (PUG).
- Amorim Neto, Octavio y Gary W. Cox. (1997). "Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties", en *American Journal of Political Science*, Vol. 41, N° 1.
- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ansell, Christopher (2004). "Restructuring, Authority and Territoriality", en Ansell, Christopher y Giuseppe Di Palma (eds.), *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Arrow, Kenneth (1951). *Social Choice and Individual Value*, New Haven, Yale University Press.
- Bakke, Kristin M. y Erik Wibbels (2006). "Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States", en *World Politics*, Vol. 59, N° 1.
- Balibar, Étienne (1990). "La forme nation: histoire et idéologie", en Balibar, Étienne y Immanuel Wallerstein, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, París, La Découverte.
- Bartelson, Jens (1995). *Genealogy of Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bartolini, Stefano (2004). "Old and New Peripheries in the Processes of European Territorial Integration", en Ansell, Christopher y Giuseppe Di Palma (eds.), *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bartolini, Stefano (2007). *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and the Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Bartolini, Stefano y Meter Mair (1990). *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates: 1815-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bauböck, Rainer (2007). "Political Boundaries in a Multilevel Democracy", en Benhabib, Sheyla, Ian Shapiro y Danila Petranovic (eds.), *Identities, Affiliations, and Allegiances*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Beck, Paul Allen (1977). "Partisan Realignment in the Postwar South", en *American Political Science Review*, Vol. 71.
- Bednar, Jenna (2005). "Federalism as a Public Good", en *Constitutional Political Economy*, Vol. 16, N° 1.

- Bednar, Jenna (2009). *The Robust Federation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Beissinger, Mark R. (2002). *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bendix, Reinhard (1974). *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Benhabib, Seyla (ed.) (1996). *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Beramendi, Pablo (2007). "Federalism", en Boix, Carles y Susan Stokes (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Bhabha, Homi K. (1990). *Nation and Narration*, Londres, Routledge.
- Brubaker, Roger (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Burnham, Walter Dean (1965). "The Changing Shape of American Political Universe", en *American Political Science Review*, Vol. 59.
- Butler, David y Donald Stokes (1974). *Political Change in Britain: The Evolution of Electoral Choice*, Londres, Macmillan.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Caminal, Miquel (2002). *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller y Donald Stokes (1966). *Elections and the Political Order*, Nueva York, Wiley.
- Canovan, Margaret (1998). *Nationhood and Political Theory*, Northampton, Edward Elgar.
- Canovan, Margaret (2005). *The People*, Cambridge, Polity Press.
- Caramani, Daniele (1996). "The Nationalization of Electoral Politics. A Conceptual Reconstruction and a Review of the Literature", en *West European Politics*, Vol. 19.
- Caramani, Daniele (2004). *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chhibber, Pradeep K. y Ken Kollman (1998). "Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States", en *American Political Science Review*, Vol. 92, N° 2.
- Chhibber, Pradeep K. y Ken Kollman (2004). *The Formation of National Party Systems. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Citron, Suzanne (1991). *Le mythe national. L'histoire de France en question*, París, Les Éditions Ouvrières.
- Claggett, William, William Flanigan y Nancy Zingale (1984). "The Nationalization of American Electorate", en *American Political Science Review*, Vol. 78.
- Colomer, Josep M. (2001). *Political Institutions. Democracy and Social Choice*, Oxford, Oxford University Press.

- Cox, Gary W. (1984). "Strategic Electoral Choice in Multi-Member Districts: Approval Voting in Practice?", en *American Journal of Political Science*, Vol. 28.
- Cox, Gary W. (1987). "Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions", en *American Journal of Political Science*, Vol. 31.
- Cox, Gary W. (1990). "Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems", en *American Journal of Political Science*, Vol. 34.
- Cox, Gary W. (1997). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Barcelona, Gedisa.
- Cox, Gary W. (1999a). "Electoral Rules and the Calculus of Mobilization", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, N° 3.
- Cox, Gary W. (1999b). "Electoral Rules and Electoral Coordination", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 2.
- Cox, Gary W. (2005). "Electoral Institutions and Political Competition Coordination, Persuasion and Mobilization", en Ménard, Claude y M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Amsterdam, Springer.
- Cox, Gary W. y Jonathan S. Knoll (2003). "Ethnes, Físcs and Electoral Rules: The Determinants of Party System Inflation", ponencia presentada en el encuentro anual de la American Political Science Association, Chicago.
- Dahl, Robert A. (1986). *Democracy, Identity and Equality*, Oslo, Norwegian University Press.
- Delannoi, Gil y Pierre Tauieff (1993). *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Paidós.
- Deschouwer, Kris y M. Theo Jans (eds.) (2007). *Politics Beyond the State. Actors and Policies in Complex Institutional Settings*, Bruselas, Brussels University Press.
- Deudney, Daniel (1996). "Binding Sovereigns: Authorities, Structures, and Geopolitics in Philadelphian Systems", en Biersteker, Thomas y Cynthia Weber (eds.), *State Sovereignty as a Social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Deutsch, Karl W. (1971). *El nacionalismo y sus alternativas*, Buenos Aires, Paidós.
- Deutsch, Karl W. (1979). *Tides among Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Deutsch, Karl W. (1993). "Hacia la comprensión científica del nacionalismo y del desarrollo nacional: la aportación crítica de Stein Rokkan", en Delannoi, Gil y Pierre Tauieff, *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Downs, William M. (1998). *Coalition Government, Subnational Style*, Columbus, Ohio State University Press.
- Duverger, Maurice (1954). *Political Parties*, Nueva York, Wiley.
- Escolar, Marcelo (1993). "Territórios de dominação estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica da representação e a soberania política", en Santos, Milton y M. de Souza (orgs.), *O novo mapa do mundo. Fim de século e globalização*, San Pablo, Hucitec.
- Escolar, Marcelo (1994). "Elementos históricos para una teoría de la diferenciación e integración territorial. Geografía política del Estado nación moderno", en Cicoellella, P. E. Laurelli, A. Rofman y L. Yanes (comps.), *Integración latinoamericana y territorio*, Buenos Aires, UBA-CEUR.

- Escolar, Marcelo (1995a). "Territórios ausentes: os limites da legitimidade geográfica", en Escolar, Marcelo, *Crítica do discurso geográfico*, San Pablo, Hucitec.
- Escolar, Marcelo (1995b). "A representação patriótica", en Escolar, Marcelo, *Crítica do discurso geográfico*, San Pablo, Hucitec.
- Escolar, Marcelo y Luis Castro (2011). "Desnacionalización política y diferenciación geográfica del voto. El caso argentino 1983-1995-2007", ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba.
- Escolar, Marcelo, Silvina Quintero y Carlos Reboratti (1994). "Geographical Identity and Patriotic Representation in Argentina", en Hooson, David (comp.), *Geography and National Identity*, Oxford, Blackwell.
- Escolar, Marcelo. (2007). "Juntos, pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras", ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- Farrel, Joseph (1987). "Cheap Talk, Coordination, and Entry", en *Rand Journal of Economics*, Vol. 23.
- Filippov, Mikhail (2005). "Riker and the Federalism", en *Constitutional Political Economy*, Vol. 16.
- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova (2004). *Designing Federalism. A theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gagnon, Alain-G y Raffaele Iacovino (2005). "Interculturalism: Expanding the Boundaries of Citizenship", en Máiz, Ramón y Ferrán Requejo (eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres, Routledge.
- Gagnon, Valerie Philip (2004). *The Myth of Ethnic War. Serbia and Croatia in the 1990s*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gellner, Ernest (1965). *Thought and Change*, Londres, University of Chicago Press.
- Gellner, Ernest (1983a). "Nationalism and the Two Forms of Cohesion in Complex Societies", en *British Academy*, Vol. 58.
- Gellner, Ernest (1983b). *Nations and Nationalism*, Oxford, Basil Blackwell.
- Gibbard, Alan (1973). "Manipulation of Voting Schemes: a General Results", en *Econometrica*, Vol. 41.
- Gibson, Edward L. (2005). "Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", en *World Politics*, Vol. 58.
- Glazer, Nathan (2000). "Individual Rights against Group Rights", en Kymlicka, Will (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press.
- Gould, Carol C. (1996). "Diversity and Democracy. Representing Differences", en Benhabib, Seyla (ed.), *Democracy and Difference*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Gray, John (2004). *Two Faces of Liberalism*, Cambridge, Polity Press.

- Greenfield, Liah (1993). *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Harvard University Press.
- Guiomar, Jean-Yves (1974). *L'idéologie nationale*, París, Champ Libre.
- Guiomar, Jean-Yves (1990). *La nation entre l'histoire et la raison*, París, La Découverte.
- Gupta, Dipankar (2000). *Culture, Space and the Nation-State*, Nueva Delhi, Sage.
- Habermas, Jürgen (1994). "Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State", en Taylor, Charles, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1996). "Three Normative Models of Democracy", Benhabib, Seyla (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Hall, John (1998). "Introduction", en Hall, John (ed.), *The State of the Nation. Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hearl, D., I. Budge y B. Pearson (1996). "Distinctiveness of Regional Voting: A Comparative Analysis across the European Community (1979-83)", en *Electoral Studies*, Vol. 15.
- Held, David (1992). "The Development of Modern State", en Hall, Stuart y Bram Giebsen (eds.), *Formation of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Herb, Guntram H. (1999). "National Identity and Territory", en Herb, Guntram H. y David H. Kaplan (eds.), *Nested Identities. Nationalism, Territory, and Scale*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers.
- Herb, Guntram H. y David H. Kaplan (1999). *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Boston, Rowman & Littlefields Publishers.
- Hirschman, Albert (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline of Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hobsbawm, Eric (1992). *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica.
- Hobsbawm, Eric y Terence Ranger (1984). *A invenção das tradições*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Hopkin, Jonathan y Oscar Barberà (2009). "Partidos de ámbito no estatal (PANE) en España y el Reino Unido: una perspectiva comparada", ponencia presentada en el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Málaga.
- Hough, Dan y Charly Jeffery (2006). *Devolution and Electoral Politics: A Comparative Exploration*, Manchester, Manchester University Press.
- Jones, Mark P. y Scot Mainwaring (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2.
- Kaplan, David H. (1999). "Territorial Identities and Geographic Scale" en Herb, Guntram H. y David H. Kaplan (eds.), *Nested Identities. Nationalism, Territory, and Scale*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers.
- Kasuya, Yuko y Johannes Moenius (2008). "The Nationalization of Party Systems: Conceptual Issues and Alternative District-Focused Measures", en *Electoral Studies*, Vol. 27.

- Kawato, Sadafumi (1987). "Nationalization and Partisan Realignment in Congressional Elections", en *American Political Science Review*, Vol. 81.
- Keating, Michael (2003). "Sovereignty and Plurinational Democracy: Problems in Political Science", en Walker, Neil (ed.), *Sovereignty in Transition. Essays in European Law*, Oxford, Hart Publishing.
- Kedourie, Elie (1988). *Nacionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Key, Valdimer O. (1955). "A Theory of Critical Elections", en *Journal of Politics*, Vol. 17.
- Key, Valdimer O. (1964). *Southern Politics in the State and Nation*, Nueva York, Knopf.
- Kirschner, William R. (1995). "Fusion and the Associational Rights of Minor Political Parties", en *Columbia Law Review*, Vol. 95.
- Kymlicka, Will (1996). *La ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.
- Kymlicka, Will (2000). *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Barcelona, Paidós.
- Kymlicka, Will (2006). *Fronteras territoriales*, Madrid, Trotta.
- Kymlicka, Will (2009). *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). "The Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N° 1.
- Laffin Martin, Eric Shaw y Gerald Taylor (2007). "The New Sub-National Politics of the British Labour Party", en *Party Politics*, Vol. 13, N° 1.
- Laffin, Martin (2005). "Coalition Formation and Centre-Periphery Relations in a National Political Party: The Liberal Democrats in a Devolved Britain", Devolution and Constitutional Change, Research Program, ESRC.
- Lago, Ignacio y José Ramón Montero (2010). "The Nationalization of Party Systems Revisited: A New Measure Based on Parties' Entry Decisions, Electoral Results, and District Magnitude", ponencia presentada en el encuentro anual de la Canadian Political Science Association, Montreal.
- Leiras, Marcelo (2006). "Parties, Provinces and Electoral Coordination: A Study on the Determinants of Party System Aggregation in Argentina (1983-2005)", Tesis doctoral, University of Notre Dame.
- Leiras, Marcelo (2010). "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", en *Política y Gobierno*, Vol. 17, N° 2.
- Leys, Colin (1959). "Models, Theories and the Theory of Political Parties", en *Political Studies*, Vol. 7.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan (1967). "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An Introduction", en Lipset, S. y S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Nueva York, The Free Press.

- Livingston, William S. (1952). "A Note on the Nature of Federalism", en *Political Science Quarterly*, Vol. 67, Nº 1.
- Máiz, Ramón (2005). "Nation and Deliberation", en Máiz, Ramón y Ferrán Requejo (eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres, Routledge.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (1999). "Election and Representation", en Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marks, Gary y Hooghe Liesbet (2003). "Contrasting Visions of Multi-Level Governance", en Bache, Ian y Matthew Flinders (eds.), *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.
- McKay, David (2004). *Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford, Oxford University Press.
- Miller, David (1997). *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press.
- Moenius, Johannes y Juko Kasuya (2004). "Measuring Party Linkage across Districts: Some Party System Inflation Indices and their Properties", en *Party Politics*, Vol. 10, Nº 5.
- Moreno, Luis (2008). *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid, Siglo XXI.
- Morgenstern, Scot, John Polga-Hecimovich y Peter M. Siavelis (2011). "Measuring Party System Nationalization: A Cautionary Tale from Chile", mimeo.
- Nuñez Seixas, Xosé (2004). "Proyectos federales de los nacionalismos subestatales en España. O el discreto encanto de la Asimetría", en Chust, Manuel (ed.), *Federalismo y cuestión nacional en España*, Castellón de la Plana, Universidad Jaume I.
- Nuñez Seixas, Xosé (2005). "Inventar la región, inventar la nación. Acerca de los neoregionalismos autonómicos en la España del último tercio del siglo XX", Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, mimeo.
- Olson, Marcur (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Paasi, Anssi (1996). *Territories, Boundaries, and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian boundary*, Nueva York, J. Wiley & Sons.
- Patten, Alan (2001). "Liberal Citizenship in Multinational Societies", en Gagnon, Alain-G y James Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1985). *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Poggi, Gianfranco (1997). *El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

- Poole, Rose (1999). *Nation and Identity*, Londres, Routledge.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (1999). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rawls, John (1993). *Political Liberalism. The John Dewey Essays in Philosophy*, 4, Nueva York, Columbia University Press.
- Rawls, John (1999). *The Law of Peoples: The Idea of Public Reason Revisited*, Cambridge, Harvard University Press.
- Requejo, Ferran (2007). *Federalismo pluridimensional y pluralismo de valores. El caso español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Riker, William H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Riker, William H. (1975). "Federalism", en Greenstein, Fred y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addyson-Wesley.
- Riker, William H. (1976). "The Number of Political Parties: A Reexamination of Duverger's Law", en *Comparative Politics*, Vol. 9.
- Riker, William H. (1982). "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science", en *American Political Science Review*, Vol. 76.
- Riker, William H. y Ronald Schaps (1987). "Disharmony in Federal Government", en Riker, W., *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Rile Hayward, Clarissa (2007). "Binding Problems, Boundary Problems: The Trouble with 'Democratic Citizenship'", en Benhabib, Seyla, Ian Shapiro y Danila Petranovic (eds.), *Identities, Affiliations, and Allegiances*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roberts, Geoffrey (1989). "Party System Change in West Germany: Land-Federal Linkage", en *West European Politics*, Vol. 12, N° 4.
- Rokkan, Stein (1970). *Citizens, Elections, Parties*, Oslo-Nueva York, Universiteesforlaget-McKay.
- Rokkan, Stein (1974). "Entries, Voices, Exits: Towards a Possible Generalization of Hirschman Model", en *Social Science Information*, Vol. 13.
- Rokkan, Stein y Derek W. Urwin (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*, Beverly Hills, Sage.
- Rose, Richard y Derek W. Urwin (1970). "Persistence and Change in Western Party Systems since 1945", en *Political Studies*, Vol. 18.
- Rose, Richard y Derek W. Urwin (1975). *Regional Differentiation and Political Unity in Western Nations*, Londres, Sage Publications.
- Sack, Robert David (1986). *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1968). "Political Development and Political Engineering", en Montgomery, John D. y Albert O. Hirschman (eds.), *Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Sartori, Giovanni (1997). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- Sartori, Giovanni (2003). "The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Method?", en Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press.
- Satterthwaite, Mark A. (1975). "Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions", en *Journal of Economic Theory*, Vol. 10.
- Schattschneider, Elmer Eric (1960). *The Semisovereign People: A realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Rinehart, y Winston.
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehmbruch (eds.) (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*, California, Sage.
- Shamir, Michael (1985). "Changes in Electoral Systems as 'Interventions': Another Test of Duverger's Hypothesis", en *European Journal of Political Research*, Vol. 13.
- Smith, Anthony (1993). "La 'legitimación dualista', matriz del nacionalismo étnico", en Delannoi, Gil y Pierre Tauiéff, *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Paidós.
- Smith, Anthony D. (1988). *The Ethnic Origins of Nations*, Londres, Wiley-Blackwell.
- Smith, Anthony D. (1997). *La identidad nacional*, Madrid, Trama.
- Snyder, Richard (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.
- Solé, Carlota (1976). *Modernización: un análisis sociológico*, Barcelona, Península.
- Spinner, Jeff (1994). *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Stefuriuc, Irina (2009a). "Introduction: Government Coalitions in Multi-level Settings. Institutional Determinants and Party Strategy", en *Regional & Federal Studies*, Vol. 19.
- Stefuriuc, Irina (2009b). "Government Formation in Multi-Level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical congruence", en *Party Politics*, Vol. 15.
- Stepan, Alfred (1998). "Modern Multinational Democracies: Transcending a Gellnerian Oxymoron", en Hall, John A. (ed.), *The State of the Nation, Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (2001). "Toward a New Comparative Politics of Federalism (Multi)nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en Stepan, A., *Arguing Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Stokes, Donald (1965). "A Variance Components of Political Effects", en Claunck, J. (ed.), *Mathematics Applications in Political Science*, Dallas, The Arnold Foundation.
- Stokes, Donald (1967). "Parties and the Nationalization of Political Forces", en Chambers, William N. y Walter D. Burnham (eds.), *The American Political System: Stages of Political Development*, Nueva York. Oxford University Press.
- Stokes, Donald (1973). "Comment: On the Measurement of Electoral Dynamics", en *American Political Science Review*, Vol. 67.

- Stokes, Susan (2006). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sundquist, Eric J. (1973). *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Swenden, Wilfried y Bart Maddens (2009). "Territorial Party Politics in Western Europe: A Framework for Analysis", en Swenden, Wilfried y Bart Maddens (eds.), *Territorial Party Politics in Western Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Taagepera, Rein y Bernard Grofman (1985). "Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems – Parties Minus Issues Equal One", en *European Journal of Political Research*, Vol. 13.
- Tamir, Yael (1993). *Liberal Nationalism*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Tarrow, Sidney (2004). "Center-Periphery Alignments and Political Contention in Late-Modern Europe", en Ansell, Christopher y Giuseppe Di Palma (eds.), *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Taylor, Charles (1994a). "The Politics of Recognition", en Taylor, Charles, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Taylor, Charles (1994b). *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Taylor, Charles (1998). "Nationalism and Modernity", en Hall, John A. (ed.), *The State of the Nation, Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thorlakson, Lori (2007). "An Institutional Explanation of Party System Congruence: Evidence from Six Federations", en *European Journal of Political Research*, Vol. 46.
- Thorlakson, Lori (2009). "Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations", en *Party Politics*, Vol. 15, N° 2.
- Triesman, Daniel (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tully James (2001). "Introduction", en Gagnon, Alain-G y James Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Van Dyke, Vernon (2000). "The Individual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory", en Kymlicka, Will (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press.
- Waldmann, Peter (1997). *Radicalismo étnico. Análisis comparado de las causas y efectos en conflictos étnicos violentos*, Madrid, Akal.
- Walker, Robert B. J. (1993). *Inside/Outside. International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Walzer, Michael (1994). "Comment", en Taylor, Charles, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

- Walzer, Michael (2000). "Pluralism: A political Perspective", en Kymlicka, Will (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press.
- Wittenberg, J. (2008). "How Similar Are They? Rethinking Electoral Congruence", ponencia presentada en la reunión anual de la Society for Political Methodology, Ann Arbor.
- Yack, Bernard (2001). "Popular Sovereignty and Nationalism", en *Political Theory*, Vol. 29, N° 4.

### **Palabras clave**

nacionalización – liberalismo – Estado multinivel – federalismo – partidos

### **Key words**

nationalization – liberalism – multi-level state – federalism – parties

### **Abstract**

The term 'nationalization', which refers to the mechanisms that integrate, both vertically and horizontally, a state's political system, has recently achieved a preeminent place in the field of subnational politics, particularly when the focus is on the party system, electoral coordination between districts, political careers, and legislative and government coalitional dynamics. This article argues that although there is a certain degree of consensus about its broader meaning, there is no such consensus when the term 'nationalization' is applied to federal, regionally decentralized or multinational states. In these cases it is necessary to place the focus on two theoretical issues that have generally not been taken into account. On the one hand, (a) the analogous institutional origin of national and subnational civic communities on which the idea of 'rational consensus' in the formation of representative democracy rests and, on the other, (b) the instrumental character of national parties as a means of endogenously justifying the coordination of the strategic inter-district entry of political elites. By clarifying these two points, it is possible to theoretically link the presence of multiple political identities, territorially institutionalized interests, with models of political coordination that are in partial equilibrium or completely nationalized.

# ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina\*

**JULIETA SUÁREZ CAO**

Universidad de Northwestern, Estados Unidos  
jsc@u.northwestern.edu

*Argentina representa un claro ejemplo de sistema federal robusto en la opinión de los académicos internacionales; pero existen voces divergentes respecto a la práctica real del federalismo en el país. El análisis es muy diferente en la opinión de algunos estudiosos locales quienes suelen sustentar su diagnóstico en la estructura del federalismo fiscal. El presente artículo propone una discusión de esta controversia y se centra en los matices del federalismo en Argentina. Así, se pretende pensar por qué el balance del poder entre las arenas nacionales y subnacionales se ha ido transformando con el tiempo. Un ejemplo de estas transformaciones es la creciente provincialización de la política. Este artículo sugiere que no deben buscarse las causas en los incentivos propios de las instituciones nacionales sino por el contrario en las dinámicas provinciales y sus efectos sobre la competencia partidaria y electoral en todo el territorio nacional.*

## **I. Introducción**

En América Latina, varios países adoptaron el diseño de las instituciones políticas de la Constitución de los Estados Unidos de 1789. Entre ellos, Argentina replicó no solamente el sistema presidencial sino también el sistema federal de distribución territorial del poder. Sin embargo, más allá de la estructura institucional formal, existen voces divergentes respecto a la práctica real del federalismo en el país. Para los académicos internacionales, Argentina representa un claro ejemplo de sistema federal robusto (Stepan, 1999; Gibson, 2004; Filippov et al., 2004). Esta opinión se basa en la observación que las provincias son políticamente autónomas y el Congreso Nacional se compone de un bicameralismo simétrico e incongruente, en el que el Senado y la Cámara baja comparten prerrogativas legislativas. El análisis acerca

---

\* La autora agradece a Edward Gibson, Juan Olmeda, Flavia Freidenberg, Jacqueline Behrend, Matías Bianchi, a los participantes del Seminario del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca y a un/a comentarista anónima/o por sus sugerencias. (Traducción de Idalina Arreola Atilano).

de la robustez del federalismo en Argentina, sin embargo, es muy diferente en la opinión de algunos estudiosos locales, quienes suelen sustentar su diagnóstico en la observación de la estructura del federalismo fiscal, esto es, en la estructura de recolección de impuestos y distribución de los ingresos públicos a través del territorio nacional. En palabras de Gibson, “los argentinos sienten que no viven en un Estado federal. Como me dijo Fernando De la Rúa cuando era jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires en 1997: Argentina es un país federal en teoría pero unitario en la práctica”<sup>1</sup>. Desde esta perspectiva, varios observadores locales sostienen que, más allá de la estructura federal formal de sus instituciones políticas, Argentina funciona de hecho como un sistema unitario (Guadagni, 2008; Llach, 2008; Cortés Conde, 2008)<sup>2</sup>.

El presente artículo propone una discusión de esta controversia y se centra en los matices del federalismo en Argentina, que suelen estar ausentes en la mayoría de los análisis que hacen hincapié en el carácter fuerte o débil de las instituciones federales del país. Así, se pretende pensar por qué, a pesar de que los tratados constitucionales federales son instituciones altamente perdurables, la dinámica política que atraviesa los niveles territoriales de gobierno y el balance del poder entre las arenas nacionales y subnacionales se ha ido transformando con el tiempo. De hecho, un ejemplo de los cambios en el balance de poder nacional-provincial es la creciente provincialización de la política que experimentamos en los últimos diez años. En otras palabras, la competencia electoral que solía ser similar a través del territorio nacional se ha vuelto cada vez más incongruente al estar crecientemente ligada a las arenas locales. Este artículo se propone indagar en los motivos de esta transformación y sugiere que los mismos no deben buscarse en los incentivos propios de las instituciones nacionales sino por el contrario en las dinámicas provinciales y sus efectos sobre la competencia partidaria y electoral en todo el territorio nacional. Entonces, más allá de los aspectos centralistas, o “unitarios”, del régimen fiscal argentino, el federalismo se vuelve verdaderamente federal a partir del impacto de las arenas provinciales en el ámbito de la política nacional. La Argentina es así un mosaico paradójico de tendencias encontradas hacia la centralización y la descentralización que permiten los vaivenes en el balance de poder entre lo nacional y lo provincial a través del tiempo (Gibson y Falletti, 2004).

<sup>1</sup> Discurso de apertura al Precoloquio de IDEA, Rosario, Argentina, 25 de junio de 2008.

<sup>2</sup> Los gobernadores de las provincias grandes —las más afectadas por la estructura del federalismo fiscal— tienden a estar de acuerdo con esta visión: en palabras de Hermes Binner, gobernador de la provincia de Santa Fe, “El federalismo débil consiste en que se toman todas las decisiones en Buenos Aires y eso es absolutamente injusto” (diario *La Nación*, 26/06/08). Incluso la Iglesia Católica lanza apelaciones periódicas con miras de “revitalizar el federalismo” (diario *La Nación*, 27/11/08).

A partir del advenimiento de la política de masas y la ampliación del sufragio secreto y obligatorio, la política argentina podía ser considerada principalmente como un asunto nacional. Las elecciones presidenciales, y hasta cierto punto las legislativas, solían caracterizarse por la presencia principal de dos serios competidores cuyos partidos mantenían una presencia territorial uniforme a lo largo del país. Durante los intermitentes períodos democráticos del siglo XX, el modelo tradicional de competencia entre los dos grandes partidos nacionales, el Partido Peronista (Partido Justicialista –PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), se mantuvo prácticamente inalterado (Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Hoy en día, por el contrario, los gobernadores se han convertido en personalidades políticas más visibles, las elecciones nacionales están siendo ofuscadas por las competencias provinciales, los líderes locales se fortalecen al aumentar su control territorial y hasta los partidos políticos tradicionales encuentran cada vez más dificultades en el acuerdo de sus candidaturas a cargos nacionales. En pocas palabras, la política electoral se está provincializando, o por lo menos, está experimentando una fuerte disminución de su orientación nacional.

El presente artículo examina esta transformación y avanza hacia una explicación que sitúa la dinámica nacional y provincial en un contexto de diferentes instituciones territoriales que promueven incentivos en conflicto. El artículo se organiza de la siguiente manera. La próxima sección describe las características institucionales del federalismo argentino y se centra en la discusión de los incentivos que sustentan el debate entre los observadores internacionales y los locales: los elementos políticos y fiscales del federalismo en Argentina. La sección tercera muestra la tendencia empírica sobre la territorialización a través de varios indicadores y sugiere que las transformaciones a nivel nacional pueden ser entendidas como un proceso que se inicia en la arena política provincial. La sección cuarta concluye y discute la agenda para las investigaciones futuras.

## **II. ¿El federalismo ante una encrucijada? Rasgos políticos *versus* fiscales**

Después del regreso a la democracia en 1983, Argentina reinstauró la estructura constitucional de 1853 que establecía un tipo peculiar de sistema federal. Entendiendo al federalismo como el resultado institucional del conflicto entre el centro y la periferia, Gibson y Falleti (2004) acuñaron el concepto de “federalismo plural-centralizado” para ilustrar el caso argentino, en el cual los conflictos entre las provincias generaron un gobierno nacional aislado de las presiones subnacionales y que es por ende autónomo de la dominación potencial de los gobiernos provinciales. En este sentido, “las

coaliciones de las provincias más débiles bregaron por un gobierno central fuerte y autónomo para controlar a la provincia más poderosa de la unión [la Provincia de Buenos Aires]” (Gibson y Falleti, 2004: 227). Es el argumento de los autores que la manera en la cual se originó el federalismo —a partir de las luchas decimonónicas entre los caudillos provinciales— terminó por decidir el formato de la relación del poder institucional en Argentina. El hecho de que el federalismo argentino sea del tipo plural-centralizado ayuda a entender que su funcionamiento sea de manera aparentemente contradictoria, tal como lo demuestra el diagnóstico realizado por estudios internacionales y locales. A continuación, se analizarán los rasgos políticos y fiscales del federalismo para intentar dar cuenta de esta controversia.

### *Las instituciones políticas nacionales*

Los observadores internacionales que clasifican a Argentina entre las naciones más federales del mundo tienden a concentrar sus análisis en la distribución territorial del poder enmarcada por la Constitución federal. El país se encuentra dividido en 23 provincias y en una ciudad autónoma que promulgan su propia constitución, leyes electorales y eligen a sus autoridades sin la interferencia del gobierno nacional. El sistema legislativo nacional es bicameral, conformado por una Cámara baja, la Cámara de Diputados, y una Cámara alta, el Senado Nacional, que gozan de prerrogativas de poder simétricas. Sin embargo, la adopción del sistema de separación de poderes se combinó con potestades ejecutivas fuertes que contrarrestaron el poder político de las provincias autónomas. La Constitución de 1853 dio al presidente poderes de veto y de iniciativa legislativa. La reforma constitucional de 1994 consolidó aún más los poderes del presidente: se permitió la reelección presidencial inmediata por un período adicional, se explicitaron tanto los poderes de decreto como los de intervención federal<sup>3</sup> y se reglamentó la potestad presidencial de vetar parcialmente —y por ende, de promulgar parcialmente— los proyectos aprobados por el Legislativo.

La nueva Constitución también eliminó el sistema de colegio electoral y lo reemplazó con un sistema de doble vuelta para la elección presidencial<sup>4</sup>. Asimismo-

<sup>3</sup> El artículo 6 de la Constitución concede al gobierno central el poder de “intervención federal” que le permite destituir autoridades provinciales en el caso de crisis que atenten contra “la forma republicana de gobierno”.

<sup>4</sup> El *ballotage* atenuado argentino difiere de la segunda vuelta clásica en que el ganador requiere de un porcentaje de votos mayor al 45 por ciento de los votos válidos emitidos (o entre el 40 por ciento y el 45 por ciento pero sacando una ventaja de por menos 10 puntos sobre el candidato que llega en segundo lugar) para ser electo. Si ninguna de estas condiciones se cumple, se procede a una segunda vuelta electoral.

mo, los senadores nacionales que solían ser electos de manera indirecta por las legislaturas provinciales, a partir de la reforma son directamente elegidos por los electorados de cada provincia. Esta reforma, al trasladar la decisión electoral de un cuerpo de delegados seleccionados por las cúpulas partidarias locales al pueblo de la provincia, supone disminuir el poder de las élites locales en la elección del senador. A su vez, el número de los representantes provinciales a la Cámara alta se incrementó de dos a tres por distrito, donde el tercer asiento es asignado al partido que se posicionó segundo en la contienda electoral. Ésta cláusula minoritaria es una innovación relevante puesto que busca incentivar el pluralismo y la competencia así como debilitar el control férreo de los líderes provinciales sobre las delegaciones legislativas de sus distritos.

En suma, la reforma constitucional de 1994 delineó incentivos hacia una mayor nacionalización de la política mediante dos tipos de reforma. En primer lugar, incrementó el atractivo de la presidencia volviéndola más poderosa. En segundo lugar, la nueva Constitución debilitó el poder relativo de líderes locales desmantelando el antiguo mecanismo electoral que sustentaba uno de los pilares de su poder de veto: la elección indirecta de senadores y del presidente. Los especialistas internacionales no suelen tomar en cuenta estas transformaciones y omiten mencionar que la reforma de 1994 desmanteló estos mecanismos formales sobre los cuales se organizaron los cimientos nacionales de la representación de intereses subnacionales, un importante matiz que muestra la manera en que algunos atributos políticos del federalismo argentino no desalientan por sí mismos una tendencia nacionalizante o centralizadora.

Con respecto a la competencia electoral, el sistema nacional de partidos presentaba hasta hace una década una elevada institucionalización de modelos de cooperación y competencia que coexistían aun con períodos intermitentes de reglas democráticas<sup>5</sup>. En un contexto de inestabilidad política como el argentino, una vez que el orden constitucional era restaurado (en 1946, 1973 y 1983) el sistema de partidos adoptaba la misma dinámica de competencia y preservaba la centralidad de los dos partidos políticos de presencia nacional (Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Este patrón de competencia permaneció estable a pesar de las drásticas reformas electorales, exhibiendo un alto grado de institucionalización que no fue afectado por los incentivos electorales<sup>6</sup>. No

<sup>5</sup> El régimen constitucional fue anulado en 1930, 1955, 1962, 1966 y 1976 por distintos golpes de Estado.

<sup>6</sup> En lo que se refiere a la elección de diputados: voto limitado (1916-1950); sistema de mayoría simple en distritos uninominales (1952-1954); representación proporcional (RP) con D'Hondt en distritos de variable magnitud (1973 y 1983 a la fecha). El sistema electoral presidencial también ha experimentado modificaciones significativas: elecciones indirectas a través de un Colegio Electoral (1916-1946 y 1983-1994), sistema de mayoría simple (1952) y un sistema de mayoría absoluta (1973-1974).

obstante, como discutiremos en la siguiente sección, después de la reforma constitucional de 1994, la política se volvió cada vez menos nacionalizada (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suárez Cao, 2010).

### *Las instituciones del federalismo fiscal*

La estructura del federalismo fiscal y la forma en la cual los recursos son distribuidos dentro del sistema político son rasgos decisivos que tienen un impacto directo sobre la autonomía de las unidades subnacionales (Rodden, 2006). Algunos especialistas locales tienden a resaltar que el federalismo fiscal está altamente centralizado en Argentina y que esto afecta la relación entre los políticos nacionales y los provinciales. Si bien la lucha por los recursos fiscales ha caracterizado las relaciones intergubernamentales en Argentina desde el siglo XIX, el sistema actual se basa en la *Ley de Coparticipación* que, entre otras transferencias, establece la delegación de la recaudación de impuestos por parte de las administraciones provinciales en el gobierno federal a cambio de recibir una parte de los ingresos, de acuerdo con un coeficiente de redistribución (Tommasi, 2006). Como muestran Flamand y Olmeda (2008), la recaudación por parte del gobierno federal se ha venido incrementando, como un porcentaje del total de ingresos recaudados en el país, de 69,3 por ciento en 1969 a 74,4 por ciento en el 2002. Así, el gobierno central juega un papel primordial en la distribución de los recursos.

No obstante, los coeficientes de redistribución han sufrido diversas transformaciones a través del tiempo. Estas transformaciones suelen responder a criterios políticos en vez de a criterios objetivos de asignación (como serían, por ejemplo, el nivel de pobreza en las provincias, el PBI provincial, etcétera) (Tommasi et al., 2001). De este modo, los principales beneficiarios de este proceso han sido los beneficiarios del diseño federal en Argentina: las provincias pequeñas y de escasa población. Como el Congreso argentino es uno de los más sobrerrepresentados del mundo<sup>7</sup>, las provincias pequeñas y de escasa población se benefician de la sobrerrepresentación territorial del sistema (Gibson y Calvo, 2000). Mientras que las provincias periféricas como La Rioja, Catamarca y Formosa reciben arriba del 90 por ciento de sus ingresos del gobierno federal, provincias centrales como Córdoba y Santa Fe recogen por encima del 40 por ciento de sus ingresos gracias a impuestos provinciales (Flamand y Olmeda, 2008). Sin embargo, existe una peculiaridad de la estructura fiscal que tiende a ser ignorada por los observadores

<sup>7</sup> La sobrerrepresentación territorial (*malapportionment*, por su término en inglés) se refiere a “la discrepancia entre el porcentaje de bancas legislativas y el porcentaje de población en cada unidad geográfica” (Samuels y Snyder, 2001: 652).

locales: las transferencias federales a las provincias vía coparticipación no tienen un destino predeterminado por el gobierno central. De esta manera, los gobernadores pueden usar estos fondos de la manera que consideren adecuada<sup>8</sup>. En los sistemas provinciales donde la autoridad del gobernador no cuenta con frenos y contrapesos institucionales efectivos, esta discrecionalidad refuerza el poder del Ejecutivo y el control de la administración provincial sobre los asuntos locales.

Asimismo, las provincias tampoco están obligadas a transferir una cantidad predeterminada a los gobiernos locales y municipales (Cetrángolo y Jiménez, 2004). En este sentido, la dependencia fiscal sobre el gobierno federal no debe traducirse necesariamente como una preeminencia de las autoridades nacionales sobre los líderes subnacionales<sup>9</sup>. Gervasoni (2010) demostró que existe una asociación entre el nivel de fondos federales recibidos por las provincias y el nivel de competencia democrática, encontrando que entre mayor sea el porcentaje de las transferencias, más bajo es el nivel de competencia democrática, y por ende, mayor poder en manos del gobierno provincial. Las provincias fiscalmente rentísticas otorgan a sus gobernantes una capacidad de gasto por encima de sus propios recursos; así como la capacidad de restringir la competencia partidaria y las garantías del Estado de derecho en sus respectivas jurisdicciones. Para Remmer y Wibbels (2000: 30), “frente a la falta de responsabilidad electoral por la macroeconomía nacional y aislados de las presiones económicas internacionales, los políticos subnacionales tienen incentivos para gastar más allá de su capacidad y exportar los costos resultantes al gobierno federal”.

En resumen, ni los rasgos políticos ni los fiscales del federalismo argentino generan incentivos unívocos. Las perspectivas divergentes sobre las dinámicas actuales de federalismo en Argentina están relacionadas a una visión que no contempla ni la interacción de los incentivos políticos y fiscales, ni los matices que ambos presentan. En este sentido, los rasgos políticos y fiscales tienen aspectos que incentivan tanto una nacionalización de la política (y su consiguiente supremacía de la arena federal) como una provincialización (y la extensión de las dinámicas provinciales hacia el ámbito de lo nacional).

---

<sup>8</sup> No es posible desconocer, sin embargo, que las administraciones provinciales están limitadas por sus propios requerimientos de gastos corrientes. De todas formas, el gobierno federal no tiene potestad para decidir el destino de estos fondos específicos.

<sup>9</sup> Esto no significa ignorar el hecho que el gobierno federal cuenta con distintos recursos que no están contemplados por la Ley de Coparticipación y que son utilizados para disciplinar a los gobernadores rebeldes y para premiar a los leales.

### III. La tendencia hacia la provincialización

Más allá de que los rasgos fiscales y políticos puedan incentivar la nacionalización y la provincialización de la política, las tendencias empíricas en Argentina contemporánea muestran una creciente transformación hacia esta última. A nivel nacional, la competencia electoral ha experimentado importantes cambios desde la última redemocratización. La Tabla 1 presenta un conjunto de indicadores: el porcentaje de votos de los partidos ganadores, el número efectivo de partidos<sup>10</sup>, la concentración del sistema de partidos<sup>11</sup>, la nacionalización del sistema de partidos<sup>12</sup>, y la congruencia entre el sistema de partidos nacional y los subnacionales<sup>13</sup>.

Los resultados del PSNS y de la medida de congruencia muestran la creciente desnacionalización (provincialización) del sistema de partidos. Asimismo, indican que las transformaciones del sistema nacional de partidos no se encuentran distribuidas homogéneamente a través del territorio; por el contrario, los elementos de continuidad y cambio pueden ser fácilmente rastreables geográficamente. Varios análisis previos han argumentado que la primera transformación en el sistema nacional de partidos ocurrió en las elecciones legislativas de 2001:

Los resultados más novedosos de esta elección —fragmentación partidaria, alto voto en blanco y nulo, gran número de

<sup>10</sup> La fórmula para el índice del número efectivo de partidos es  $(\sum v_i^2)^{-1}$  donde  $v_i$  es el porcentaje de votos de cada partido en un determinado distrito (Laakso y Taagepera, 1979).

<sup>11</sup> La concentración del sistema es la suma de los votos del partido ganador y el segundo partido.

<sup>12</sup> El índice de la nacionalización del sistema de partidos (PSNS, por su sigla en inglés) propuesto por Jones y Mainwaring (2003) es la suma de los productos entre cada índice de nacionalización que poseen los partidos (PNS) del sistema y su porcentaje de votos a nivel nacional. El PNS es un coeficiente Gini invertido. Para mayores especificaciones acerca de esta medida, véase Jones y Mainwaring (2003).

<sup>13</sup> La medida de congruencia captura, en el primer término de la ecuación, la diferencia promedio en el número efectivo de partidos entre los sistemas nacionales y subnacionales, y en el segundo término, la varianza entre los sistemas de partidos subnacionales. La fórmula es  $[1/N * (\sum (s_i - n)^2) + 1/(N-1) * ((\sum (s_i - \text{promedio}(s))^2)]$ ; donde  $s_i$  es el número efectivo de partidos en cada sistema de partidos subnacionales,  $n$  el número efectivo de partidos del sistema de partidos a nivel nacional y  $N$  por el número total de unidades provinciales (Gibson y Suárez Cao, 2010). La medida de congruencia se calcula únicamente para los resultados de las elecciones presidenciales y gubernamentales para mantener el tamaño del distrito constante y por lo tanto tener un mejor control de los efectos del sistema electoral sobre el número de partidos (Taagepera y Shugart, 1993). Con Gibson proponemos el concepto de “sistema federalizado de partidos” para denotar casos “en los cuales opera más de un sistema de partidos territorialmente delimitados” (Gibson y Suárez Cao, 2010: 22) y avanzamos un marco teórico para entender la interacción entre los partidos localizados en los diferentes niveles de gobierno.

partidos legislativos— tienen su origen en la disolución política de la Alianza y de Acción por la República, en tanto que los elementos de continuidad más significativos se observan en las bases electorales del peronismo y de algunas fuerzas provinciales (Escolar et al., 2002: 40).

**Tabla 1**  
Competencia electoral en elecciones ejecutivas (1983-2007)

	1983	1989	1995	1999	2003	2007
<b>Porcentaje del ganador</b>	51,75%	47,49%	49,94%	48,37%	22,24%	45,29%
<b>Concentración</b>	91,91%	79,94%	79,24%	86,64%	46,70%	68,33%
<b>Número efectivo de partidos (NEP)</b>	2,32	2,95	2,74	3,18	5,65	3,41
<b>Nacionalización (PSNS)</b>	0,84	0,76	0,57	0,78	0,33	0,40
<b>Congruencia</b>	0,31	s/d*	0,34	1,12	7,13	5,38

\* En 1989 no se celebraron elecciones gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, Argentina.

Sin embargo, la medida de congruencia muestra el primer incremento marcado en 1999. Esto insinúa la posibilidad de que aunque el sistema de partidos nacional haya permanecido considerablemente estable en aquella elección general, los partidos y las dinámicas electorales en el nivel provincial habían empezado distanciarse del sistema nacional. Si observamos los valores de la medida discriminados por los términos de la ecuación, como muestra la Tabla 2, encontramos que en 1999 el marcado descenso en los valores de congruencia está principalmente motivado por un marcado aumento en la varianza entre los NEP provinciales. Así, los cambios que se hacen evidentes en el sistema nacional a partir de 2001 pueden ser rastreados en las transformaciones a nivel de los sistemas de partidos provinciales con anterioridad a esta fecha.

**Tabla 2**  
Valores de congruencia desagregados

	1983	1987/9*	1989/91*	1995	1999	2003	2007
Diferencia promedio entre el NEP nacional y los NEP provinciales	0,13	0,11	0,15	0,14	0,49	5,52	0,01
Varianza entre los NEP provinciales	0,18	0,34	0,26	0,20	0,62	1,61	5,37
<b>MEDIDA DE CONGRUENCIA</b>	<b>0,31</b>	<b>0,45</b>	<b>0,41</b>	<b>0,34</b>	<b>1,12</b>	<b>7,13</b>	<b>5,38</b>

\* Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, el presidente duraba en su cargo seis años y los gobernadores sólo cuatro. Por esta razón, la elección presidencial de 1989 es comparada con las de gobernador en 1987 y en 1991<sup>14</sup>.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, Argentina.

Por lo tanto, las transformaciones del sistema nacional de partidos no están distribuidas homogéneamente a través del territorio sino que los elementos de continuidad y cambio son fácilmente rastreables geográficamente. Asimismo, existen análisis que muestran que los distritos que han experimentado más transformaciones son los de las zonas metropolitanas quienes cuentan con una mayor competencia política (Escolar et al., 2002; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007). Por el contrario, los distritos periféricos que poseen menor población y suelen ser políticamente menos competitivos tienden a presentar mayores patrones de estabilidad de competencia electoral en el nivel nacional y subnacional. Finalmente, a pesar de que las facetas cualitativas de los cambios en la competencia nacional electoral no son fáciles de aprehender a partir de los indicadores cuantitativos nacionales, algunos cambios han sido documentados en varios trabajos empíricos, entre otros, los terceros partidos que emergen pero que no pueden institucionalizarse (Olmeda y Suárez Cao, 2007), el deterioro electoral de la UCR (Escolar et al., 2002; Calvo y Escolar, 2005), la fragmentación interna del PJ

<sup>14</sup> Resulta interesante resaltar que a pesar de esta decisión *ad-hoc* de comparar NEP de diferentes años electorales —que emana de la discrepancia temporal de los mandatos Ejecutivos nacionales y provinciales— los valores obtenidos alcanzan altos niveles de congruencia. Esto es, el sistema argentino continúa siendo congruente aun en la situación menos probable: cuando los NEP nacional y provinciales son producto de elecciones realizadas con dos años de diferencia.

y el incremento predominante de sus estructuras territoriales (Levitsky, 2003; Leiras, 2007).

Entonces, se sostiene que para entender los cambios y continuidades de la competencia electoral y el sistema de partidos argentino, es necesario tomar en cuenta a las instituciones y a las dinámicas en el nivel provincial. En un régimen federal, la mera presencia de cargos provinciales con recursos e influencia sobre la política nacional y subnacional agregan más niveles a la dinámica de competencia electoral y de partidos. De esta manera, para comprender los vaivenes en el balance de poder del federalismo en Argentina —esto es, si es realmente federal o si se comporta en la práctica como un régimen unitario— es imprescindible ampliar el foco de análisis e incorporar a las instituciones y dinámicas provinciales. La atención a las instituciones nacionales, ya sean políticas o fiscales, no nos proporcionan la totalidad de la información necesaria para dilucidar el funcionamiento del federalismo argentino. Sin embargo, la incorporación de las dinámicas provinciales no es una tarea sencilla, puesto que la disciplina de la política comparada se encuentra plagada de problemas relacionados con el sesgo nacional que permea las teorías, conceptos y los indicadores que utilizamos más frecuentemente (Rokkan, 1970)<sup>15</sup>.

Un ejemplo de este sesgo nacional es la literatura reciente acerca de la nacionalización de los partidos y sistemas de partidos. La teoría considera a los partidos políticos y a los sistemas de partidos como nacionalizados cuando son exitosos en coordinarse a través de los distritos electorales, esto es, cuando obtienen niveles de apoyo homogéneos a lo largo del territorio nacional (Ordeshook y Shvetsova, 1994; Cox, 1997; Jones y Mainwaring, 2003; Chhibber y Kollman, 2004). Sin embargo, en los sistemas de partidos con más de una arena electoral territorial, los partidos políticos también necesitan coordinarse verticalmente a través de los diferentes niveles de gobierno y, en este sentido, integrarse junto con el territorio (Filippov et al., 2004). En Argentina, por ejemplo, las provincias presentan una amplia colección de instituciones políticas y electorales en términos de formato de la legislatura<sup>16</sup>, reglas electorales<sup>17</sup> y mandatos ejecu-

---

<sup>15</sup> Afortunadamente, han sido los estudios sobre América Latina unos de los principales testigos del desarrollo en la investigación de las dinámicas políticas subnacionales en la década pasada (Samuels y Abrucio, 2000; Snyder, 2001; Langston y Díaz Cayeros, 2003; Eaton, 2004; Gibson, 2005; Jones y Hwang, 2005; Calvo y Micozzi, 2005; entre otros).

<sup>16</sup> Las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe tienen legislaturas bicamerales.

<sup>17</sup> La mayoría de los gobernadores son electos por mayoría simple. En la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Corrientes y Tierra del Fuego se utiliza un sistema de mayoría absoluta. Respecto a las elecciones legislativas, las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones,

tivos<sup>18</sup>. De esta manera, la diversidad institucional territorial afecta los costos que tanto los partidos políticos como los votantes enfrentan para coordinarse a través de las arenas electorales y, por ende, tanto el nivel de nacionalización del sistema nacional de partidos como el de congruencia en el sistema federalizado de partidos.

Al ignorar las interacciones entre las diferentes arenas electorales, la literatura especializada opera bajo el supuesto de que las arenas nacional y subnacionales son independientes una de la otra o que las dinámicas políticas subnacionales son un simple reflejo de las de carácter nacional. Por el contrario, al observar la competencia entre partidos a través del territorio, encontramos una tendencia hacia el aislamiento de las arenas provinciales de las presiones competitivas nacionales, por consiguiente produciendo una mezcla de fragmentación al nivel nacional y políticas no competitivas en algunos casos provinciales. La idea de aislamiento pertenece a Calvo y Escobar (2005), quienes mostraron cómo los líderes provinciales reformaron las instituciones locales en un esfuerzo para “desatar” sus elecciones de las nacionales. De este modo, mientras que la reforma constitucional del 94 creó incentivos para la nacionalización a través de la centralización del poder, las provincias promueven la desnacionalización a través de la creación de distritos seguros para sus Ejecutivos<sup>19</sup>.

#### **IV. Conclusión preliminar**

En el trascurso del presente análisis hemos intentado mostrar que el federalismo argentino genera conjuntos de incentivos en sendas direcciones de nacionalización y de territorialización de la política. Esto nos ayuda a comprender los diagnósticos divergentes realizados por los observadores locales e internacionales acerca del estado actual de federalismo en Argentina y del balance de poder entre las distintas arenas territoriales. Del mismo modo, este estudio sugiere que la tendencia reportada hacia la provincializa-

---

Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago de Estero, Tierra Fuego, Tucumán y la Ciudad de Buenos Aires emplean algún tipo de sistema proporcional (con grados de proporcionalidad efectiva variables). Las provincias de Córdoba, Río Negro, San Juan, y Santa Cruz utilizan diferentes tipos de sistemas mixtos. Finalmente, Chubut y Entre Ríos emplean reglas electorales de mayoría/minoría. Esta es una descripción básica que no se explaya sobre las fuertes diferencias que existen entre las provincias.

<sup>18</sup> Las provincias de Mendoza y Santa Fe son las únicas que prohíben la reelección inmediata. Por otro lado, en San Luis, Catamarca, Formosa y Santa Cruz no existen límites para la reelección de los gobernadores.

<sup>19</sup> Desde 1983, 36 reformas constitucionales y 39 reformas electorales fueron llevadas a cabo en las provincias argentinas (Suárez Cao, en prensa).

ción no es parte de un proceso político inevitable; sino por el contrario, es mayormente resultado de la combinación de factores estructurales y de agencia política.

El presente artículo intenta sugerir que las dinámicas subnacionales echan luz sobre los cambios y continuidades partidarias al nivel nacional. La provincialización es un nuevo tipo de competencia partidaria que se está consolidando en Argentina. Los patrones de continuidad y cambio son susceptibles de ser rastreados geográficamente. En este sentido, estamos siendo testigos de un sistema político cada vez más fragmentado y compuesto por retazos territoriales de competencia electoral y de partidos. En conclusión, el éxito del aislamiento de las políticas subnacionales en las provincias periféricas y, al mismo tiempo, la pluralización política en las provincias centrales afectan la forma en que se juega la política nacional, que es la más tomada en cuenta por los analistas locales e internacionales. Que la Argentina funcione como un federalismo realmente existente o incentive prácticas de centralización más cercanas a un ordenamiento del poder territorial de tipo unitario no es un juicio que pueda realizarse a partir de la mera observación de las instituciones nacionales. Asimismo, el funcionamiento en la práctica hacia más o menos federalismo no es un producto estático de las instituciones formales sino, por el contrario, un balance de poder resultante de la combinación de incentivos encontrados y la contingencia de la agencia política.

La desconexión territorial de las distintas competencias políticas en Argentina también sugiere la existencia de problemas de calidad de la democracia y, en particular, de la extensión irregular de las prácticas e instituciones democráticas. El presente artículo no supone una preferencia normativa acerca de la conveniencia de nacionalización por sobre la provincialización. En el mejor de los casos, el aislamiento de las políticas subnacionales puede motivar innovaciones institucionales que redunden en reformas democráticas —como sucedió en Brasil y en México durante la transición a la democracia (Samuels y Abrucio, 2000; Ochoa Reza, 2004)—. En el peor de los casos, el mismo aislamiento puede derivar en el establecimiento de regímenes subnacionales autoritarios o hegemónicos dentro de un sistema nacional competitivo (Gibson, 2005; Gibson y Suárez Cao, 2010). En este sentido, el presente artículo apunta a abogar por la necesidad de conceptos, teorías y medidas empíricas que tomen en cuenta las interacciones tanto a través del territorio como en los distintos niveles de gobierno y su impacto posterior sobre la competencia electoral y de partidos.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao (2002). “La competencia partidaria en la argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Calvo, Ernesto y Juan P. Micozzi (2005). “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multi-Party Races”, en *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 4.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cetrángolo, Oscar y Juan P. Jiménez (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, *Serie Gestión Pública* N° 47, Cepal.
- Chhibber, Praadep y Ken Kollman (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Cortés Conde, Roberto (2008). “Los impuestos y la democracia representativa”, en *La Nación*, junio.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Eaton, Kent (2004). *Politics beyond the Capital*, Stanford, Stanford University Press.
- Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo, Natalia Calcagno y Sandra Minvielle (2002). “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 165.
- Filippov, Mikhail, Peter Ordeshook y Olga Shvetsova (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Flamand, Laura y Juan C. Olmeda (2008). “Un análisis comparado de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México”, ponencia presentada en la conferencia Agenda inconclusa: la situación del México en la postransición. Una perspectiva comparada, México D.F.
- Gervasoni, Carlos (2010). “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward (2004). “Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward (2005). “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, en *World Politics*, Vol. 58, N° 1.

- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Gibson, Edward y Julieta Suárez Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.
- Gibson, Edward y Tullia Faletti (2004). "Unity by the Stick: Regional Conflicts and the Origin of Argentine Federalism", en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Guadagni, Alieto (2008). "¿Somos una república federal o unitaria?", en *La Nación*, septiembre.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Murillo, María V. y Steven Levitsky (eds.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.
- Laakso, Marku y Rein Taagepera (1979). "The Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N° 1.
- Langston, Joy y Alberto Díaz Cayeros (2003). "The Consequences of Competition: Gubernatorial Nominations in Mexico, 1994-2000", Documento de Trabajo N° 160, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Llach, Juan J. (2008). "Federalismo genuino, el verdadero debate", en *La Nación*, julio.
- Lonigro, Félix (2008). "Cuarto de siglo democrático", en *La Nación*, noviembre.
- Ochoa Reza, Enrique (2004). "Multiple Arenas of Struggle: Federalism y Mexico's Transition to Democracy", en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Olmeda, Juan C. y Julieta Suárez Cao (2007). "The Federal Connection: Organizational Strategies and the Development of Conservative Parties in Mexico and Argentina", ponencia presentada en la conferencia anual de la Midwest Political Science Association, Chicago.
- Ordeshook, Peter y Olga Shvetsova (1994). "Ethnic Heterogeneity, District Magnitude and the Number of Parties", en *American Journal of Political Science*, Vol. 38, N° 1.

- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000). “The Political Economy of Decentralization in Latin America”, en *APSA-CP Newsletter*, Vol. 11, N° 1.
- Rodden, Jonathan (2006). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rokkan, Stein (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Nueva York, David McKay Company.
- Samuels, David y Fernando Abrucio (2000). “Federalism and Democratic Transitions: The ‘New’ Politics of Governors in Brazil”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 30, N° 2.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001). “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 31, N° 3.
- Snyder, Richard (2001). “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.
- Stepan, Alfred (1999). “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 4.
- Suárez Cao, Julieta (en prensa). “Las transformaciones del sistema nacional de partidos. Una visión federalista sobre la competencia partidaria en la Argentina”, en Falleti, Tulia, Martín Lardone y Lucas González (eds.), *Federalismo y democracia: Argentina en perspectiva comparada*.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1993). “Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger’s Mechanical Effect”, en *American Political Science Review*, Vol. 87, N° 2.
- Tommasi, Mariano (2006). “Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s”, en Wallak, Jessica y T. N. Srinivasan, (eds.), *Federalism and Economic Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh y Pablo Sanguinetti (2001). “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, en *Economía*, primavera.

### **Palabras claves**

federalismo político – federalismo fiscal – partidos políticos – política subnacional – Argentina

### **Key words**

political federalism – fiscal federalism – political parties – subnational politics – Argentina

**Abstract**

According to numerous international observers, Argentina presents a strong federal system. However, there are divergent voices on the issue of how federal Argentina is in practice. Some domestic scholars, who focus their analyses on features of the fiscal federal structure, reach a very different conclusion. The present article advances a discussion of this controversy and focuses on the dynamic aspects of federalism in Argentina. I reflect on the reasons why the balance of power between national and subnational leaders has changed over time. An example of such changes is the increasing provincialization of politics. This article suggests that the answer to whether Argentina is only federal on paper does not lie on the incentives posed by national institutions; rather it is related to provincial dynamics *per se* and their effect on the overall electoral and party competition across territory.



## **La conexión subnacional: geografía del voto y coaliciones electorales en el federalismo brasileño\***

**ANDRÉ BORGES**

Universidad de Brasilia  
andrebc@umb.br

**ALVINO SANCHES FILHO**

Universidad Federal de Bahía  
sanchesfil@uol.com.br

**CARLOS ROCHA**

Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais  
carocha@pucminas.br

*El artículo propone investigar los patrones de continuidad y cambio de las coaliciones electorales en las elecciones legislativas nacionales en Brasil. Sostenemos que la definición de los patrones territoriales de voto de los partidos y candidatos se asocia fuertemente con el clivaje gobierno-oposición en el nivel estadual. En el federalismo brasileño los gobernadores controlan los recursos formales e informales de poder que les permiten ejercer una influencia considerable en la movilización de redes partidarias locales y votantes en localidades oficialistas. El papel de la coalición gobernante en las elecciones legislativas depende de procesos de cooperación y competencia entre el nivel nacional y el subnacional. Cuando el gobernador no está aliado al gobierno federal, la oposición local puede tomar ventaja de su acceso a programas del gobierno federal y a recursos de patronazgo para mejorar el desempeño de los candidatos a la Cámara Federal. Del mismo modo, cuando la coalición de gobierno estatal coincide con la nacional, los candidatos afiliados a partidos de la coalición gozan de una ventaja competitiva sustancial con respecto a los candidatos de la oposición. Estos procesos reflejan las características institucionales de la democracia brasileña, particularmente con respecto a la centralidad de los Ejecutivos nacional y estadual en el proceso de toma de decisiones gubernamentales y en la arena electoral. El artículo analiza la geografía del*

---

\* Este trabajo presenta los resultados de una investigación financiada con recursos del CNPq—Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico—, edicto Ciencias Humanas de 2009. Los autores agradecen el apoyo de los asistentes de investigación Iana Alves, Dennis Novaes, Noelle Campos y Sara Fadigas que trabajaron en la recolección de datos y la organización de tablas. (Traducción de Sergio Caplan).

*voto de los partidos de gobierno y oposición en tres estados de la Federación —Río Grande del Norte, Minas Gerais y Bahía— cubriendo las elecciones desde 1998 hasta 2006.*

## **I. Introducción**

Este trabajo tiene como objetivo examinar cuestiones todavía poco estudiadas por la ciencia política brasileña en relación con la dimensión territorial de la política electoral en los estados. El objetivo principal es identificar la existencia o no de patrones territoriales regulares en la distribución de los votos en las elecciones para las Asambleas Legislativas y la Cámara Federal, y determinar en qué medida estos patrones están asociados con la posición de los partidos respecto a los gobiernos nacional y estadual. Sostenemos que la definición de los patrones territoriales de voto de diputados y partidos debe acompañar el clivaje entre el gobierno y la oposición a nivel estadual, una vez que el gobernador y su grupo político son capaces de hacer uso de los poderes formales e informales del Ejecutivo local para movilizar al electorado oficialista en los municipios pobres. Por otro lado, el posicionamiento del oficialismo y la oposición estadual respecto al gobierno federal también afecta a las estrategias de construcción de coaliciones debido a la potencial competencia vertical entre las coaliciones estaduais y nacionales.

La hipótesis central sigue el modelo desarrollado por Shefter (1994) para dar cuenta de la relación entre el estado y los partidos políticos. En el caso brasileño, el sistema político desarrollado posteriormente a 1985 se caracteriza por el predominio de las organizaciones “movilizadas internamente”, es decir, partidos creados por las élites que ocupan cargos en el gobierno, que inicialmente tuvo éxito en la movilización del electorado a través de la distribución de recursos particulares. Sólo los partidos de izquierda, en particular el PT (Partido de los Trabajadores), se adecuan a la definición de partidos “movilizados externamente”. Estas son organizaciones creadas al margen del régimen existente y que, por no tener acceso a los puestos de trabajo y los recursos públicos, se vieron obligadas a buscar el apoyo de una red de organizaciones de masas como los sindicatos de trabajadores urbanos y rurales, movimientos sociales y secciones partidarias que no dependen del patronazgo (Mainwaring, 1999; Nunes, 1997). De acuerdo con Shefter (1994), los partidos movilizados externamente deben desarrollar una identidad programática e ideológica bien definida y buscar el apoyo de los votantes menos susceptibles a las estrategias de movilización clientelista. La supervivencia de los partidos internamente movilizados depende principalmente de la capacidad de generar un flujo continuo de

beneficios particulares capaces de satisfacer las demandas de sus miembros y afiliados.

Sin embargo, las diferencias entre los partidos *catch all*, de centro y derecha, y los partidos de izquierda, los bajos niveles de identificación partidaria y la existencia de un amplio electorado volátil, de fuerte inclinación oficialista, hacen que el acceso a puestos del Ejecutivo sea determinante en la estructuración de las disputas electorales y en el proceso de expansión de las bases sociales de los partidos. Esta dinámica surge de las características institucionales de la democracia brasileña. En un sistema político caracterizado por Ejecutivos fuertes, federalismo robusto y partidos débiles en el terreno electoral, los jefes del Ejecutivo a nivel federal y estadual ocupan un rol central en la construcción y reconstrucción de las coaliciones electorales, a diferencia de los sistemas donde los partidos están más institucionalizados. El modelo presidencial adoptado en la Constitución de 1988 garantiza al jefe del Ejecutivo poderes bastante amplios en lo que concierne a la formulación e implementación del presupuesto, el monopolio de iniciativa legislativa en materia de gestión administrativa, financiera y tributaria, además de la capacidad de legislar sobre las medidas provisionales (Figueiredo y Limongi, 1999).

El carácter multipartidario de las coaliciones de gobierno en el presidencialismo brasileño y el sistema federal amplían las posibilidades de acceso a los recursos gubernamentales, además de introducir la posibilidad de una competencia vertical entre esferas de gobierno, debido a la movilización de un mismo segmento de votantes. Del mismo modo, los partidos que se encuentran en la oposición a nivel nacional, pueden estar al frente del Ejecutivo en la esfera estadual. De forma análoga, los partidos de la oposición a nivel estadual son a menudo miembros de las coaliciones de gobierno. En este contexto, los partidos de oposición al gobernador pueden valer-se de su acceso a los recursos del gobierno federal para compensar su desventaja competitiva frente a la coalición gobernante a nivel estadual. Por otro lado, los partidos oficialistas tanto a nivel federal como estadual tendrían una mayor capacidad de movilización del electorado oficialista y de las redes clientelares locales, y de construir coaliciones electorales amplias y difusas territorialmente. Los partidos de oposición en ambas esferas estarían en relativa desventaja competitiva, ya que les queda un segmento más pequeño de electores y élites locales para movilizar.

En resumen, en un sistema “centrado en el Ejecutivo” (*Executive centric*) caracterizado por una presidencia institucionalmente poderosa, gobiernos estaduais fuertes y profundas desigualdades regionales, la formación de las coaliciones electorales en las disputas legislativas debería estar profundamente influenciada por los clivajes entre gobierno y oposición, tanto en el nivel local como federal. En este trabajo presentamos evidencias a favor de

este argumento analizando la geografía del voto de los partidos de oposición y oficialistas en tres estados: Río Grande del Norte, Minas Gerais y Bahía, entre los años 1998 y 2006.

## **II. Geografía del voto e instituciones políticas subnacionales: una visión general**

En función del control que ejercen sobre vastos y valiosos recursos políticos, los gobernadores pueden influenciar sobremanera la carrera de los postulantes a cargos electivos en las Asambleas Legislativas y en la Cámara de Diputados. No podemos olvidar que la capacidad de formulación de políticas públicas del Poder Legislativo —sea en la esfera nacional o en la esfera subnacional— es bastante limitada en virtud de las prerrogativas institucionales que garantizan al jefe del Ejecutivo poderes bastante amplios en relación con la formulación e implementación del presupuesto, y el monopolio de iniciativa legislativa en materia de gestión administrativa, financiera y fiscal (Figueiredo y Limongi, 1999, 2002). La centralidad del Poder Ejecutivo tiende a ser todavía mayor en los estados en relación con el nivel federal, debido al control ejercido por los gobernadores sobre el Legislativo y el Judicial en muchos casos.

La fuerza del regionalismo y del federalismo en la democracia brasileña, junto con el predominio del Poder Ejecutivo, garantiza a los gobernadores de los estados un rol clave en las elecciones proporcionales. Como señaló Samuels (2000), los gobernadores actúan como “traccionadores” de votos en las elecciones para diputado y hasta los candidatos a diputados federales tienen fuertes incentivos para vincular sus campañas a la carrera subnacional. La asociación entre la fuerza electoral de los gobernadores y el desempeño de candidatos a cargos proporcionales tiene como uno de sus componentes la capacidad del Ejecutivo estadual de formular e implementar políticas públicas de salud, educación, infraestructura, etcétera, ejerciendo control sobre la nominación de miles de empleos y la distribución de los fondos y las inversiones en los municipios.

Mientras que el modelo de distribución de la conexión electoral desarrollado en los estados Unidos supone que los diputados que intentan maximizar los votos irán a buscar recursos para sus distritos a través de enmiendas parlamentarias al presupuesto, en el caso brasileño la capacidad del parlamentario individual de implementar políticas públicas para atender a su electorado dependerá a menudo de su capacidad de influenciar directa o indirectamente a las burocracias del Poder Ejecutivo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para una revisión del modelo de distribución, ver Limongi (1994).

En la medida en que el sistema electoral brasileño establece a los estados como distritos electorales para las disputas proporcionales, los diputados procuran en sus estrategias de campaña definir un “mapa” de distritos informales, más o menos dispersos desde el punto de vista espacial, ya que no es posible (ni productivo) buscar votos en todos los municipios, aun considerando la gran extensión territorial de muchos estados (Ames, 2001; Carvalho, 2003). Es justamente en el proceso de diseño y rediseño del “mapa electoral” de los diputados que la actuación del gobierno estadual en la formulación e implementación de políticas públicas debe ser crítica. Garantizando el apoyo del Ejecutivo para realizar obras y distribuir cargos en determinados municipios, los diputados pueden mantener o también expandir su base electoral inicial. De manera análoga, el diputado que, por cualquier motivo, decide dejar la base de apoyo al gobernador, corre el riesgo de ver al Ejecutivo estadual “patrocinar” a un candidato alternativo en sus bastiones, permitiendo que un nuevo candidato tome el rédito por las obras realizadas en el municipio (Ames, 2001; Samuels, 2003).

Según el trabajo pionero de Ames (2001), existirían cuatro tipos básicos de distritos informales de los diputados brasileños, cada uno asociado a un patrón distinto de distribución geográfica del voto: distritos concentrados-dominantes, concentrados-compartidos, fragmentados-dominantes y fragmentados-compartidos. La dimensión concentración/fragmentación se refiere principalmente a la contribución porcentual de los principales bastiones del candidato al total de los votos (por ejemplo, los diputados de votos concentrados reciben gran parte de sus votos de una cantidad reducida de municipios). Por su parte, la dimensión dominación/compartición se puede estimar a partir del porcentaje de votos válidos obtenidos por el candidato en cada municipio —los diputados dominantes son aquellos que obtienen altos porcentajes de votos en sus municipios clave—.

Los diputados de votos concentrados y dominantes son usualmente parlamentarios de “bastión”, de orientación parroquial. Este tipo de diputado generalmente domina una región de municipios geográficamente contiguos a partir de un municipio clave donde obtiene mayores votos. La dominación acostumbra venir acompañada de una trayectoria previa en la política local, como es el caso de parlamentarios ligados a una familia política con tradición en la ciudad, ex intendentes y ex miembros del Consejo, etcétera (Carvalho, 2003; Ames, 2001).

Los diputados de tipo fragmentado-dominante presentan un voto disperso por varios municipios y un alto grado de dominación media, lo que refleja su capacidad de establecer redes de apoyo y clientelas difusas y disociadas de una actuación política previa en regiones específicas del estado. Según Ames (2001), es común que este patrón de voto esté asociado a la

“compra” de apoyo político de intendentes y otros líderes locales a través de políticas distributivas. Aunque el diputado obtenga muchos votos en determinados municipios, en muchos casos no demuestra ninguna identificación con aquella localidad, volviendo a sus bastiones sólo en los momentos preelectorales. Esto es típico de diputados que han pasado por puestos burocráticos estatales con potencial de implementación de políticas distributivas (por ejemplo, secretarios estatales de infraestructura, educación, salud, etcétera). Esto se debe a que los órganos de administración pública estatal como la Secretaría de Salud y Educación acostumbran realizar obras en todas las regiones de un estado, permitiendo al diputado que recibe el rédito por estas acciones obtener una penetración electoral más difusa geográficamente (Carvalho, 2003).

Los diputados de tipo de voto concentrado-compartido se encuentran principalmente en las capitales y los grandes centros urbanos. Debido a la gran dimensión de los colegios electorales en donde obtienen votos, los diputados están lejos de poder dominar esos municipios. Como regla general, son representantes que se reportan a sectores de opinión difusos en esos grandes municipios y que estarían más interesados en tomar una postura en relación con algunos temas que a la persecución de beneficios particulares (Carvalho, 2003).

Por último, el tipo fragmentado-compartido presenta un voto porcentualmente bajo y geográficamente difuso. Estos son diputados que consiguen proyección en todo el estado, presentando sin embargo menor dependencia de las redes locales. Su base electoral puede ser resultado del prestigio político adquirido con la ocupación de cargos estatales o nacionales (tanto electivos como administrativos). Según el análisis de Carvalho (2003) sobre la Legislatura federal 1994-1998, cerca de un tercio de estos parlamentarios ha pasado por secretarías en sus estados, así como los diputados de voto fragmentado y dominante se diferencian por sus carreras legislativas más largas<sup>2</sup>. En otros casos, estos diputados pueden movilizar un voto más ideológico, de carácter religioso o *issue-oriented*, movilizando minorías difusas en todo el estado (como por ejemplo los diputados ambientalistas o evangelistas).

Los trabajos de Nelson Carvalho y Barry Ames presentan evidencia similar en lo que se refiere a la menor competitividad electoral y la fragmentación de voto en los municipios pequeños y de bajo desarrollo socioeconómico, patrón que se invierte en las capitales de los estados y los grandes municipios. El voto de tipo dominante es un fenómeno más común en municipios

---

<sup>2</sup> Muy probablemente, estos sean representantes ampliamente conocidos, que lograron difundir su nombre entre el electorado del estado, dejando una base electoral razonablemente estable y menos dependiente de intermediarios locales.

de baja densidad poblacional, con altos índices de pobreza y cuyas economías son más dependientes del empleo y el gasto público. La situación de escasez extrema del electorado y dependencia frente al gobierno facilita el uso clientelista del aparato público. En estas localidades, los liderazgos locales presentan una mayor capacidad de control y monitoreo de los electores, lo que posibilita la “venta” de apoyo político a cambio de puestos y fondos canalizados por el diputado. En los grandes centros urbanos, la acción política sucede en un ambiente de relativo anonimato, el peso del sector público no es tan significativo y existe mayor acceso a la información y a los bienes y servicios básicos (por ejemplo, de sanidad), lo que contribuye a reducir la influencia de intermediarios locales. La mayor heterogeneidad social del electorado, a su vez, induce a la fragmentación del voto entre los diversos candidatos y partidos.

Es interesante ver que el tipo fragmentado-dominante predomina en la región del Nordeste: 57 por ciento de los diputados electos en 1994 y 64 por ciento de los electos en 1998 mostraron este patrón de voto. En el Sudeste, por el contrario, para los mismos años estos porcentajes fueron del 15 y 16 por ciento respectivamente. En el caso del voto del tipo concentrado-compartido, son las regiones Sudeste y Norte las que presentan un porcentaje importante, por encima de la media nacional, de diputados electos con base en esa modalidad de conexión electoral, 47 por ciento y 44 por ciento, respectivamente, como media de las legislaturas de 1994 y 1998. En el Sur predomina el tipo fragmentado-compartido con el 34 y 29 por ciento de las apariciones en 1994 y 1998 respectivamente (Carvalho, 2003: 105).

Existe también una clara diferenciación entre los partidos desde el punto de vista de los patrones de voto. Del total de diputados del PMDB, 52 por ciento encajaban en la categoría fragmentado-dominante y el 19 por ciento en la categoría fragmentado-compartido; los porcentajes para el PFL eran 49 y 16 por ciento respectivamente. A su vez, el PT no tenía ningún diputado con voto del tipo fragmentado-dominante en 1998; en la categoría fragmentado-compartido, se encontraba el 16 por ciento de los diputados del partido. El tipo concentrado-dominante predominaba en la delegación del PT, llegando al 61 por ciento del total en 1998, lo que revela el gran peso del voto urbano y metropolitano en el voto del partido (Carvalho, 2003).

Para Carvalho (2003), los datos permiten diferenciar los grandes partidos políticos en dos bloques bien definidos: uno caracterizado por el predominio o mayor peso relativo del patrón de voto concentrado-compartido y otro marcado por la presencia mayoritaria de diputados de orientación más ideológica, como el caso del PT en la izquierda, o del PPB en la derecha<sup>3</sup>. El

<sup>3</sup> Cabe destacar, sin embargo, que el PPB presenta un perfil más heterogéneo que el PT desde el punto de vista de la distribución de los patrones de votación de sus diputados.

segundo tipo sería característico de partidos *catch-all* como el PMDB y el PFL. En este trabajo procuramos demostrar que estas diferencias no reflejan solamente factores como la organización interna y el grado de programación y coherencia ideológica del partido, sino también y principalmente el posicionamiento de los partidos respecto a los gobiernos estatales y federales (oficialismo u oposición) y por lo tanto, la capacidad de éstos de obtener acceso a cargos y recursos controlados por el Poder Ejecutivo.

De hecho, el PFL y el PMDB presentan porcentajes bastante elevados de diputados que han pasado por altos cargos en el Ejecutivo estadual. El estudio de Rodrigues (2002) sobre la composición social de la Legislatura federal electa en 1998 indicó una proporción de diputados que iniciaron su carrera en la alta administración pública estadual en torno al 9 por ciento para el conjunto de la Legislatura. Sin embargo, estos valores eran más bien elevados para el PMDB (15,7 por ciento del total) y el PFL (11 por ciento), en contraposición al PT (1,7 por ciento) y el PSDB (6 por ciento). En este sentido, la mayor presencia de diputados con voto del tipo fragmentado-dominante, normalmente asociada a políticas distributivas implementadas de forma difusa en el territorio estadual, se explicaría parcialmente por el peso relativo de los “diputados-burócratas” en estos partidos. Debido a su mayor longevidad como herederos directos de las organizaciones políticas creadas por el régimen autoritario, el PMDB y el PFL estuvieron más tiempo al frente de gobiernos estatales, obteniendo así un mayor acceso a los altos cargos en la administración en esta esfera.

### **III. Competencia vertical y geografía del voto en el presidencialismo brasileño**

Los patrones territoriales de voto del PMDB y el PFL no sólo reflejan su capacidad de construir una sólida base regional organizada en torno a los gobiernos de los estados. Hay que destacar también el importante rol desempeñado por estos partidos en las coaliciones nacionales formadas desde la transición a la democracia. Entre 1985 y 2002, con raras (y breves) excepciones, estas dos organizaciones participaron de todas las coaliciones formadas por los presidentes, lo que les garantizó acceso privilegiado a cargos y fondos federales. A su vez, el PT, partido que presentaba los patrones de voto más contrastantes con relación al PMDB y al PFL en 1998, permaneció en la oposición durante todo el período que antecede a la elección de Lula en 2002. Estos aspectos revelan la importancia de la dimensión vertical de la competencia partidaria en el entendimiento de la formación de las coaliciones electorales.

En las democracias federales, los gobiernos subnacionales tienen que lidiar no sólo con la competencia horizontal (entre partidos), sino también con la amenaza de la competencia vertical (entre niveles de gobierno). Es decir, el gobierno central y los gobiernos subnacionales compiten por un mismo *pool* de electores al ofrecer servicios similares en un territorio dado. Al buscar el apoyo del electorado por medio de políticas de gasto social, por ejemplo, los gobiernos estatales o locales compiten con políticas similares ofrecidas por el gobierno federal (Migué, 1997). Cuando el gobernador pertenece a un partido de oposición a la coalición nacional, los presidentes pueden sacar provecho de su control sobre determinadas políticas sociales y cargos de libre nombramiento para ayudar a los candidatos de su partido o coalición en las elecciones estatales. Esto significa decir que la influencia del gobernador y su grupo político sobre el desempeño de los candidatos a cargos legislativos puede ser menos significativa en una situación en que la oposición local cuenta con el apoyo del aparato de gobierno federal. De la misma forma, en momentos marcados por la coincidencia entre las coaliciones nacionales y subnacionales, las fuerzas de oposición al gobernador estarían en situación de mayor fragilidad, por la imposibilidad de obtener acceso a los recursos políticos controlados por los Ejecutivos estatales y federales.

En Brasil los efectos de la competencia vertical se intensifican debido al carácter "*constituency diluting*" de la competencia partidaria nacional. En un análisis estadístico reciente sobre las elecciones presidenciales en Brasil desde 1989, Zucco (2008) demostró la existencia de una fuerte tendencia del electorado de las regiones más pobres a votar a los candidatos del gobierno, independientemente de quién sea el candidato y de su ideología. A partir de datos ecológicos, Zucco (2008) demuestra que los patrones de voto en elecciones presidenciales del PSDB y del PT, tanto cuando estaban en la oposición como en el gobierno, fueron básicamente los mismos. Cuando eran oposición, los dos partidos obtuvieron mejor desempeño en las ciudades más desarrolladas, más pobladas y con mejores índices sociales. Una vez en el gobierno, los patrones se invierten, y el voto en las elecciones presidenciales aparece asociado positivamente a factores como la pobreza y negativamente con relación al IDH.

En otro trabajo, Zucco (2010) argumenta persuasivamente que la ideología no es la fuerza que explica los patrones territoriales del voto de los candidatos oficialistas. Lo más probable es que los electores, y especialmente los electores pobres, estén respondiendo a la provisión de beneficios tangibles, sea directamente en la forma de transferencias gubernamentales, o indirectamente una vez que los programas y proyectos federales son utilizados para obtener el apoyo y la capacidad de movilización de liderazgos políticos locales. Se concluye así que el sistema político brasileño crea incenti-

vos para que los presidentes busquen movilizar el mismo grupo de electores, independientemente de cuáles sean sus “*constituencies*” originales. Los mismos partidos movilizan coaliciones electorales distintas en la oposición y al frente del gobierno nacional, lo que revela el carácter “*constituency diluting*” de nuestra democracia (Zucco, 2010)<sup>4</sup>.

Debido a estos aspectos, la naturaleza y los efectos de la competencia vertical sobre la formación de coaliciones electorales en las elecciones legislativas deberían variar en función de las características socioeconómicas y políticas de los estados. En los estados menos desarrollados, donde la dependencia de las elites políticas frente al gobierno federal es mayor, el posicionamiento de los partidos estatales respecto a la coalición nacional determinará en buena medida la capacidad de estos de movilizar las coaliciones periféricas en los municipios más pobres y dependientes de fondos. Los gobernadores de estos estados están en peores condiciones para enfrentar una coalición de oposición apoyada por el presidente en las elecciones estatales, dado el peso del electorado pobre en relación al total, y la mayor dependencia del estado frente a las transferencias federales. Así, los costos de permanecer en la oposición al gobierno central son elevados para los diputados aliados al gobernador. De la misma manera, cuando el partido del gobernador participa de la coalición nacional, los diputados de la oposición corren el riesgo de perder el acceso a valiosos recursos políticos, utilizados para movilizar el electorado oficialista.

Esta dinámica nos ayuda a entender por qué las representaciones estatales del PMDB y del PFL lograron construir sólidos aparatos políticos en algunos estados del Norte y del Nordeste, deteniendo el crecimiento de las fuerzas opositoras a la izquierda del espectro ideológico hasta muy recientemente. En muchos de estos estados la oposición de izquierda fue virtualmente excluida del acceso a los recursos de patronazgo controlados por el gobierno estatal y federal, dejando su poder de movilización y respuesta restringido, en la práctica, a las áreas más urbanizadas y pobladas. Más recientemente, con el ascenso de Lula a la presidencia, el PT y otros partidos de izquierda obtuvieron acceso a ministerios y fondos federales anteriormente monopolizados por sus adversarios de centroderecha en los estados más pobres y de menor competitividad electoral. Así, las fuerzas de izquierda presentaron un extraordinario crecimiento en estados del Norte y del Nordeste que hasta entonces eran verdaderas fortalezas políticas bajo control de unas pocas familias y liderazgos de extracción conservadora (Borges, en prensa; Montero, 2009).

<sup>4</sup> Suponemos que lo mismo se aplica a las elecciones para gobernador. Una vez que el partido pasa de la oposición al gobierno (o viceversa), cambian los patrones de votación tanto en las elecciones mayoritarias como en las proporcionales.

En los estados más ricos, la autonomía de los gobernadores frente a la coalición nacional tiende a ser mayor, ya que estos cuentan con más recursos para competir con las iniciativas de política pública del nivel federal. Aliados a factores demográficos, como el mayor peso del electorado urbano y de la clase media, estos aspectos pueden, en algunas circunstancias, permitir al gobernador movilizar el voto de oposición al presidente y mantener aun el apoyo de parte de las coaliciones periféricas.

Tomando en cuenta el carácter multipartidario del presidencialismo brasileño, es de esperar que haya diferencias significativas en el posicionamiento de los partidos frente al gobierno nacional y estadual. Por ejemplo, no es raro que partidos que son aliados a nivel nacional sean adversarios en la esfera estadual. En este trabajo analizamos el posicionamiento del partido del gobernador electo y del principal partido de oposición (segundo puesto en la última elección para el Ejecutivo estadual). Suponiendo una dicotomía simple entre gobierno-oposición a nivel federal y estadual, es posible obtener la siguiente tabla 4x4.

**Cuadro 1**  
Matriz de posicionamiento de los partidos  
frente al gobierno estadual y federal

		Gobierno estadual	
		Gobierno	Oposición
Gobierno federal	Gobierno	I	III
	Oposición	II	IV

Desde un punto de vista hipotético, en una situación en que los principales partidos que compiten en la arena estadual se localizan en los cuadrantes I y IV deberíamos esperar una significativa segmentación territorial del voto. El partido que monopoliza el acceso a fondos y cargos federales y estaduais (I) debería desarrollar a lo largo del tiempo un patrón de voto concentrado en las localidades menos pobladas y de menor desarrollo socioeconómico, dada su mayor capacidad de movilizar al electorado oficialista. También suponemos que el partido en la situación I tenderá a presentar un patrón de voto caracterizado por índices de dominación y fragmentación elevados. El partido en la situación IV, en cambio, debería ser más bien exitoso en la movilización del electorado de las regiones y localidades más pobladas y más desarrolladas. Además, su patrón de voto tendería a aproximarse al tipo concentrado-compartido, típico de partidos con bases urbanas y metropolitanas.

La contraposición entre partidos situados en los cuadrantes II y III representa la clásica situación de competencia vertical. De un lado, el presidente apoya al partido de oposición en la arena estadual. Del otro, el gobernador pertenece a un partido de oposición al presidente. Hipotéticamente, es de esperar que haya una división del electorado oficialista residente en las localidades más pobres entre los dos partidos. En este caso, los patrones de voto deberían ser menos claramente segmentados. En particular en el caso de un cambio de partido de oposición al gobernador del cuadrante IV hacia el cuadrante III, y del partido oficialista del I hacia el II, es de esperar que las fuerzas de oposición consigan sacarle votos a la coalición oficialista anteriormente movilizada por el partido en I.

De manera más general, creemos que el cambio en la situación del partido del cuadrante IV hacia uno de los demás cuadrantes debería llevar a una mayor interiorización del voto en crecimiento en áreas con mayores índices de pobreza y dependencia frente al gobierno. Esta tendencia debería ser más fuerte en el caso de una transición del cuadrante IV hacia el cuadrante I, una vez que el partido pase a contar con los recursos del Ejecutivo estadual y federal.

#### **IV. Los índices de dominación y fragmentación y su aplicación al análisis del voto a los partidos**

Las dimensiones de dominación y fragmentación originalmente desarrolladas por Ames (2001) fueron operacionalizadas y aplicadas al análisis del voto para diputados individuales. Este trabajo innova al utilizar medidas de dominación y fragmentación para analizar la evolución de los patrones de voto para los partidos políticos —y no sólo para los candidatos tomados individualmente— en las elecciones proporcionales<sup>5</sup>. En la medida en que el voto en el sistema de lista abierta adoptado en Brasil es, en buena medida, el resultado de la suma de los votos para los diputados individuales, es razonable suponer que haya alguna correspondencia entre los patrones de voto para un diputado “típico” o promedio del partido, y los votos agregados de la etiqueta partidaria<sup>6</sup>.

El índice de dominación se puede calcular utilizando la fórmula  $\Sigma (V_i \times C_i) / 100$  ( $i = 1 \dots N$ ), donde  $V_i$  representa los votos en el municipio (porcen-

<sup>5</sup> Utilizamos como fuente principal el banco de datos Ipeadata ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)) que brinda información sobre los votos agregados de los partidos brasileños en las elecciones proporcionales desde 1994.

<sup>6</sup> Datos recolectados por el equipo de esta investigación relativos a los índices de dominación y fragmentación de los candidatos a diputado federal de los mismos parti-

taje de votos válidos),  $C_i$  la contribución del municipio  $i$  al total de votos del partido, y  $N$  el total de municipios en el distrito electoral (estado). Un alto índice de dominación indica que los municipios más importantes para el partido (desde el punto de vista de la contribución al total de los votos) se caracterizan por un promedio de votos elevado.

Para dar cuenta del grado de fragmentación/dispersión de votos adoptamos, siguiendo a Carvalho (2003), el índice de Rae invertido, muy utilizado como medida de fragmentación de las bancas entre los partidos con representación en el Congreso. La fórmula puede ser utilizada también como medida de dispersión/concentración de los votos del partido entre los municipios del estado<sup>7</sup>. Este indicador nos da una idea aproximada de la cantidad de municipios con votos *efectivos* del partido (Carvalho, 2003).

## V. Análisis de los casos

En este trabajo, analizamos los patrones de voto de los principales partidos de oposición y gobierno en las elecciones para la Cámara Federal en tres estados, dos de la región Nordeste (Bahía y Río Grande del Norte) y uno de la región Sudeste (Minas Gerais). Si bien no es representativa de la Federación Brasileña, esta selección de casos permitió a la investigación dar cuenta en cierta medida del impacto de las diferencias sociales, económicas y demográficas entre las regiones/estados en la arena electoral. Como muestra la tabla a continuación, el estado de Minas presentaba indicadores sociales y económicos bastante superiores a los dos estados del Nordeste.

**Tabla 1**  
Bahía, Minas Gerais y Río Grande del Norte: indicadores de desarrollo social y económicos seleccionados

	<b>Población rural (%)</b>	<b>PBI Per cápita</b>	<b>Pobreza (%)</b>
<b>Bahía</b>	32,88	3682	55,32
<b>Minas Gerais</b>	18,00	5923	29,77
<b>Río Grande del Norte</b>	26,65	3340	50,63

Fuente: Atlas de Desenvolvimento Humano 2000; IBGE – Contas Regionais 2003.

dos/años de elección aquí analizados muestran que existe, de hecho, una correspondencia entre los valores medios para el conjunto de los candidatos del partido y los índices agregados.

<sup>7</sup> Se calcula a través de la fórmula  $1/(\sum C_i^2)$  ( $i = 1 \dots N$ ), donde  $C_i$  es la contribución del municipio  $i$  a la cantidad total de votos del partido en el estado.

La selección de los casos también permitió observar los patrones de voto de un conjunto variado de partidos desde el punto de vista de las orientaciones ideológicas, incluyendo partidos de izquierda (PSB y PT), centro (PSDB y PMDB) y derecha (PFL). Algunos de estos partidos estaban presentes en coaliciones gubernamentales o en la condición de líderes de coaliciones opositoras en más de un estado, lo que también abrió espacio para comparaciones entre los casos. La selección de los partidos fue hecha tomando en cuenta un criterio simple: fueron incluidos todos los partidos que gobernaron un estado por lo menos una vez o lograron obtener la segunda mayor cantidad de votos en las elecciones para gobernador una o más veces en el período de análisis (1998-2006). En cada elección, el partido del gobernador en ejercicio fue considerado oficialismo estadual y los demás partidos relevantes (en el caso de que no hubiesen participado de la coalición del gobernador, ocupando cargos de alto rango), como miembros de la oposición. Los partidos presidenciales o miembros de la coalición del presidente fueron clasificados como gobierno en el plano federal y los demás como oposición. A partir de estos criterios, clasificamos los partidos en cada estado dentro de la matriz gobierno-oposición, agrupando los datos para el análisis.

### *VI. El caso de Río Grande del Norte*

Desde el final del régimen militar hasta el inicio de los años 2000, la política de Río Grande del Norte estuvo marcada por la hegemonía de dos familias políticas rivales: los Maia y los Alves. La familia Maia ganó importancia en el escenario estadual después de la candidatura del Diputado Federal Tarcizio Maia a gobernador por la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en 1975. Gracias a sus vínculos con líderes influyentes en la cúpula de régimen autoritario, el gobernador consiguió rápidamente hacerse cargo del aparato de ARENA en Río Grande del Norte, garantizando el ascenso de familiares a cargos clave en la política estadual: el sobrino, Lavoisier Maia, candidato a gobernador en 1978, y el hijo, José Agripino Maia, nombrado intendente de Natal en 1979. Después del retorno a la democracia, los Maia pasaron a controlar la rama estadual del PFL, extendiendo su influencia a otras familias y partidos de extracción conservadora.

Los Alves tienen orígenes más antiguos en la política de Río Grande del Norte. El patriarca del clan, Aluizio, era un periodista y empresario que había sido elegido gobernador del estado en 1962 después de una administración de fuerte apoyo popular al frente de la intendencia de Natal. A dife-

rencia de los Maia, cuyas bases electorales estaban más en el interior y concentradas en el oeste del estado, los Alves tenían buena penetración en la capital y en la región metropolitana, aunque también contaban con el apoyo de redes clientelares locales respaldadas por el estado. A lo largo del régimen militar el grupo perdió influencia al entrar al MDB, partido que tenía poca importancia electoral en Río Grande del Norte. Por eso, después del retorno a la democracia, los Alves ganaron fuerza con la organización del PMDB local y nacional, pasando a polarizar las disputas electorales con los Maia. Durante las décadas del ochenta y noventa, las familias Maia y Alves consolidaron sus posiciones como fuerzas dominantes en la política de su estado. José Agripino Maia fue electo gobernador en 1982 y 1990, mientras que los Alves fueron victoriosos en las elecciones para gobernador en 1986, 1994 y 1998.

Más recientemente, el dominio de las familias se vio sacudido por el ascenso político de Vilma Faria (PSB), electa gobernadora en 2002 y 2006. La principal líder del PSB en el estado ganó fuerza para disputar el Ejecutivo estadual después de tres mandatos bien evaluados al frente de la intendencia de la capital del estado (1988-1992; 1996-2000; 2001-2002). Inicialmente un partido sin importancia fuera de la capital y de la región metropolitana, el PSB creció rápidamente a lo largo del primer mandato de Vilma Faria, ocupando espacios previamente dominados por el PMDB y por el PFL. A partir de la campaña de 2002, la gobernadora estableció una alianza con el presidente Lula, lo que le garantizó retornos electorales y el apoyo del gobierno nacional para sus ambiciones políticas. Con los cambios en el escenario político estadual y nacional, los Maia y los Alves experimentaron una rápida decadencia electoral, perdiendo su influencia sobre las otras familias y grupos locales que se mostraron ávidos por apoyar a las nuevas fuerzas oficialistas.

La tabla a continuación muestra la evolución del voto de los principales partidos —PFL, PMDB y PSB— en las elecciones para diputado estadual y federal.

**Tabla 2**

Río Grande del Norte. Votos para diputado federal  
(PSB, PMDB y PFL) (1998-2006)

	<b>PSB</b>	<b>PMDB</b>	<b>PFL</b>
<b>1998</b>	---	37,88%	24,85%
<b>2002</b>	1,24%	27,66%	19,75%
<b>2006</b>	20,89%	15,54%	13,57%

Fuente: Tribunal Superior Electoral.

Como se ve en la tabla, el PSB experimentó, entre los años 2002 y 2006, un crecimiento meteórico, pasando de cerca del 1 por ciento de los votos válidos al 21 por ciento en 2006. Este movimiento es comprensible teniendo en cuenta que pasó del campo de oposición a los gobiernos federales y estatales (cuadrante IV), al gobierno en ambas esferas (cuadrante I). Por otro lado, el PMDB y el PFL tuvieron una importante pérdida de votos en el período analizado. Si en 1998 los dos partidos llegaron a sumar el 63 por ciento del total de los votos válidos, en 2006 este porcentaje ya se había reducido a poco menos de la mitad (29 por ciento).

A continuación presentamos tablas de correlación para los votos de los partidos en el nivel municipal, según el IDH (Índice de Desarrollo Humano), porcentaje de población pobre y población rural, y la distancia hasta la capital. Incluimos también un indicador de dependencia del municipio respecto de la actividad gubernamental, obtenido por medio de un cálculo de participación de la administración pública en el PBI (*PIB.adm (%)*)<sup>8</sup>. Los resultados fueron agrupados según la clasificación de los partidos en la matriz gobierno/oposición.

<sup>8</sup> Todos los datos se refieren al Censo 2000 y fueron obtenidos a través de la aplicación Atlas de desarrollo humano, con excepción de los datos de composición del PBI municipal y la distancia a la capital estatal. En ambos casos, se recurrió al banco de datos Ipeadata ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)).

**Tabla 3**

Río Grande del Norte. Correlaciones para los votos de los principales partidos de gobierno y oposición (indicadores socioeconómicos y demográficos seleccionados) (1998-2006)

	Población	Población rural (%)	IDH	Pobreza (%)	PIB.adm (%)	Distancia
<b>Cuadrante I</b>						
PMDB 1998	0,002	0,028	-0,111	0,113	-0,004	0,179*
PMDB 2002	-0,004	-0,057	0,102	-0,155*	-0,128	0,133
PSB 2006	0,140	-0,047	0,055	-0,052	-0,242**	-0,046
<b>Cuadrante III</b>						
PFL 1998	-0,095	-0,041	-0,154*	0,206**	0,141	0,291**
PFL 2002	-0,091	-0,198*	0,08	-0,07	-0,06	0,246**
PMDB 2006	-0,018	-0,026	-0,044	0,031	0,072	-0,267**
<b>Cuadrante IV</b>						
PSB 2002	0,403**	0,112	-0,025	-0,042	-0,233**	-0,574**
PFL 2006	-0,12	-0,114	0,004	0,051	0,015	0,285**

Fuente: Banco de datos Ipeadata.

Dos aspectos llaman la atención en la tabla. Primero, existe cierta estabilidad en los patrones de votos del PFL. En todos los años, los votos del partido aparecen positivamente correlacionados con la variable que indica la distancia entre el municipio y la capital estadual (distancia). Muy probablemente esta estabilidad refleje la fuerza electoral del partido en la región oeste del estado, donde se encuentran las localidades más distantes en relación con la costa. Por otro lado, cabe resaltar que el PFL en 2006 no representa un caso “puro” de oposición federal y estadual, ya que el partido participó del primer gobierno del PSB (2003-2006) ocupando cargos en el alto escalafón estadual hasta mediados del año 2004<sup>9</sup>. Debido a divergencias sobre la conducción de las disputas locales en 2004, el partido abandonó el gobierno en aquel año, pasando entonces al campo de la oposición.

Las correlaciones para el PMDB presentan una variación más significativa en el período, lo que parece indicar una mayor capacidad de este partido de movilizar al electorado metropolitano en comparación con el PFL. En cuanto a la situación I, los votos del PMDB aparecían positivamente relacionados con la distancia, indicando mayor interiorización del voto. Ya en 2006, en la oposición al gobierno estadual, la señal de correlación se invierte, sugiriendo un mejor desempeño en la capital y los municipios metropolitanos. Es claro todavía el contraste entre el PSB en 2002 —altas corre-

<sup>9</sup> Es digno de notar todavía que uno de los campeones de votos del partido, el Diputado Beto Rosado, ocupó la secretaría estadual de Educación durante un período en que el partido integró la base del gobierno, obteniendo la reelección en 2006.

laciones para distancia y población, indicando concentración de votos en la región metropolitana de Natal— y el PSB en 2006, una vez que las correlaciones se volvieron mucho más débiles. En ambos años, sin embargo, existe una correlación negativa entre el voto del partido y el indicador de participación de la administración pública en el PBI local, lo que sugiere la persistencia de una mayor fuerza relativa en las localidades de mayor dinamismo económico.

En términos generales, la ausencia de patrones estables de voto para el PSB y el PMDB sugiere cierta repartición de bases electorales entre éstos, en congruencia con la hipótesis de Zucco (2010) sobre el carácter “*constituency diluting*” de la competencia partidaria. Sintomáticamente, la correlación entre el voto del PSB en 2006 y del PMDB en 1998 (años en que el gobernador se postuló para una reelección y resultó victorioso) es de 0,184 ( $p < 0,01$ ). El PFL, partido que permaneció en la oposición al gobierno estadual durante casi todo el período, se presenta como un típico partido de bases en el interior, con débil penetración relativa en la capital y los municipios más grandes del estado (a excepción de Mossoró, cuna política de la familia Rosado, tradicional aliada de los Maia).

La siguiente tabla presenta los índices de dominación, fragmentación y razón de dominación de los tres partidos, también agrupados de acuerdo con los cuadrantes de la matriz gobierno/oposición:

**Tabla 4**  
Río Grande del Norte. Índices de dominación y fragmentación  
(1998-2006)

	<b>Partido / Año</b>		
<b>Cuadrante I</b>	PSB 2006	PMDB 2002	PMDB 1998
Dominación	28,29	33,35	42,96
Fragmentación	6,75	18,92	16,69
<b>Cuadrante III</b>	PFL 2002	PFL 1998	PMDB 2006
Dominación	26,50	30,49	20,80
Fragmentación	17,59	11,72	14,68
<b>Cuadrante IV</b>	PSB 2002	PFL 2006	
Dominación	1,81	22,90	
Fragmentación	4,59	16,78	

Fuente: Banco de datos Ipeadata.

Como se ve en la tabla, los partidos ubicados en el cuadrante I (oficialismo en el gobierno estadual y federal) presentan, en promedio, índices de dominación más elevados. No existen diferencias tan claras respecto al indicador de fragmentación, a pesar de que los valores también son más elevados. La combinación de estos indicadores sugiere, así, una tendencia al predominio del tipo de voto fragmentado-dominante en el cuadrante I, exactamente como fue previsto por nuestro argumento relativo a los efectos del acceso privilegiado de los partidos a cargos y recursos controlados por el Ejecutivo estadual y federal.

Los cambios en los patrones de votos del PSB en el período 2002-2006 fueron especialmente rápidos e intensos. En 2002, el partido presentaba un voto fuertemente concentrado: los 20 municipios de mayor cantidad de votos respondían al 71 por ciento del total de los votos (ya que las ciudades de la región metropolitana de Natal contribuyeron con el 64 por ciento del total de los votos válidos)<sup>10</sup>. Al mismo tiempo, el partido presentaba un índice bajísimo de dominación, lo que indica un voto de tipo compartido-concentrado, típico de los partidos con base metropolitana. El PSB obtuvo un voto superior al 1,5 por ciento de los votos válidos en apenas veinte municipios. En 2006, el índice de fragmentación se amplió, a la vez que la razón de dominación experimentó un ligero descenso, indicando mayor dispersión e interiorización del voto. La contribución de la región metropolitana de Natal al total de los votos cayó del 64 por ciento al 53 por ciento. El índice de dominación creció exponencialmente, lo que sugiere la anexión de “territorios oficialistas” a la base metropolitana tradicional del partido, de carácter compartido.

## ***V.2. El de caso de Bahía***

La elección del caso de Bahía se debe al hecho de que este estado está caracterizado en la literatura como un ejemplo paradigmático de la política oligárquica y clientelista en la esfera estadual (Desposato, 2001). A lo largo de 20 años prácticamente ininterrumpidos entre 1982 y 2006 (a excepción de una breve experiencia opositora entre 1986 y 1990) una misma coalición de partidos de derecha, con PFL (actualmente, DEM) al frente, estableció una amplia hegemonía electoral en el estado. Mientras tanto, el crecimiento

---

<sup>10</sup> La desproporción entre el peso de la región metropolitana de Natal respecto al electorado y su contribución a los votos del partido es significativa, ya que según los datos del TSE, en 2002, la región metropolitana respondía a cerca del 45 por ciento del electorado estatal.

de fuerzas de la oposición de izquierda en las últimas elecciones, lideradas por el PT, culminó con una victoria (inesperada) de este partido en las elecciones de 2006. Aunque sus implicancias aún no estén claras, el reciente realineamiento electoral ciertamente plantea preguntas significativas sobre la naturaleza del proceso político-electoral en los estados brasileños y, especialmente, en estados marcadamente “clientelistas”.

El resultado de las elecciones de 2006 en Bahía sorprendió hasta a los electores más entusiastas de la candidatura de Jaques Wagner (PT) al gobierno. Después de años de dominación política, el grupo comandado por el fallecido Senador Antônio Carlos Magalhães (ACM) terminó derrotado en las urnas incluso en primera vuelta, cerrando un ciclo en el Ejecutivo estadual bahiano que se inició durante el gobierno burocrático militar y se extendió hasta el período de redemocratización del país. El dominio del grupo *carlista* en el gobierno del estado sufrió pocos reveses electorales en el período postautoritario, con la única excepción del gobierno de oposición de Waldir Pires (PMDB) en la elección de 1986. Pires fue Procurador General de la República durante el gobierno de Joao Goulart (1962--64) y principal líder político de Bahía en el exilio. En la elección para el gobierno estadual en 1986, derrotó al candidato de ACM, Josaphat Marinho (PFL), ex socialista, con 1,5 millones de votos de ventaja, poniendo fin a una dominación ininterrumpida del grupo *carlista* que ya persistía desde 1978.

A partir de la brecha representada por el gobierno de Waldir Pires, el grupo retomó su supremacía con la elección de ACM para el gobierno estadual en 1990 y su hegemonía se estableció a partir de sucesivas victorias en el gobierno estadual de Bahía. De las cuatro elecciones para el gobierno estadual realizadas desde 1990, el grupo comandado por ACM ganó todas, tres de ellas en primera vuelta (1990/1998/2002). Respecto a las elecciones municipales, el dominio no fue tan diferente. En la elección de 1996, el grupo conquistó el 75 por ciento del total de las intendencias, eligiendo cerca de 300 intendentes, ganando, inclusive, en la capital, Salvador. En las elecciones de 2000 el hecho se repitió, ya que el *carlismo* conquistó 312 intendencias, número que fue ampliado posteriormente a 363 a través de la *adhesión*, aumentando el nivel del grupo a más del 80 por ciento de las intendencias. Para las elecciones de 2004, el grupo mantuvo su hegemonía ganando en 335 ciudades, a pesar del crecimiento de la oposición —principalmente del PT y el PSDB— que conquistó aproximadamente 70 intendencias.

La desaparición gradual del grupo *carlista* coincide con su posición en el escenario político nacional. El auge electoral de este grupo coincide con los ocho años de gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB),

con el cual ACM mantenía buena relación, sirviendo de enlace en la alianza nacional PSDB-PFL. Su declive, iniciado con el escándalo del panel electrónico en 2001, tuvo su desestabilización confirmada a partir de 2002, coincidiendo con la victoria del presidente Lula (PT). El PT bahiano, que a lo largo de la década del noventa emerge como “oposición natural” al grupo *carlista*, en 2002, con la victoria de Lula, gana fuerza regional, con una cantidad de votos importante, representando un peligro para el grupo *carlista*. En 2006, todavía en primera vuelta, las elecciones se definieron con la victoria del candidato del PT, Jaques Wagner, a través de una fuerte política de alianzas con los partidos de izquierda PSB, PDT y PPS, además del PMDB y ex *carlistas* del PTB.

La tabla a continuación muestra la evolución de los votos del PT y del PFL en las elecciones para la Cámara Federal entre 1998 y 2006. A lo largo del período, el PFL mostró importantes pérdidas en sus votos, a pesar de haber permanecido al frente de la mayor cantidad de escaños en la Cámara. Si bien eligió el gobernador en 2006, el PT no llegó a obtener un importante crecimiento, manteniendo los porcentajes obtenidos en 2002.

**Tabla 5**  
Bahía. Votos para diputado federal (PT y PFL) (1998-2006)

	<b>PT</b>	<b>PFL</b>
<b>1998</b>	13,9%	47,2%
<b>2002</b>	19,3%	41,8%
<b>2006</b>	19,7%	34,8%

Fuente: Tribunal Superior Electoral.

La sorprendente victoria del PT en la primera vuelta de las elecciones para gobernador en 2006 fue el resultado de la conjunción de factores que nos llevan a mirar las variables situadas por fuera del juego político partidario estadual. Esa es la evaluación de Dantas Neto (2010), para quien la victoria de Wagner (PT) fue resultado: (i) de la maduración de una alianza política que conectó al PT a casi la totalidad de la entonces oposición bahiana. Se formó en torno al PT y su candidato un campo político, del cual formaba parte el PMDB, que se convirtió en una alternativa real de poder; (ii) del decisivo apoyo personal del presidente Lula en la elección y de la pérdida del *carlismo* de sus posiciones en el gobierno federal; (iii) del desgaste del grupo que se mantenía hacía dieciséis años en el poder, a pesar de que este

hecho no significa que el PT haya derrotado a un adversario moribundo (Dantas Neto, 2010)<sup>11</sup>.

Ante este escenario, cabe intentar identificar la existencia, en el caso de Bahía en el período estudiado, de patrones regulares en la distribución de los votos en las elecciones para la Cámara Federal y determinar en qué medida estos patrones se asocian al posicionamiento de los partidos respecto a los gobiernos nacional y estadual. Resaltando, además, que esa es una primera aproximación al material obtenido por la investigación y, de esta forma, el análisis todavía tendrá un carácter más de presentación de los datos que de conclusiones definitivas. También, este es un primer paso para arriesgar una hipótesis, pero todavía no permite afirmar impactos, efectos y mucho menos causalidades.

**Tabla 6**

Bahía. Correlaciones para los votos de los principales partidos de gobierno y oposición (indicadores socioeconómicos y demográficos seleccionados) (1998-2006)

	Población	Población rural (%)	IDH	Pobreza (%)	PIB.adm (%)	Distancia
<b>Cuadrante I</b>						
PFL 1998	-.109*	.222**	-.214**	.230**	.220**	-.061
PFL 2002	-.098*	.277**	-.157**	.155**	.160**	-.077
<b>Cuadrante II</b>						
PT 2006	.096*	-.165**	.179**	-.200**	-.177**	-.091
<b>Cuadrante III</b>						
PFL 2006	-.111*	.185**	-.171**	.215**	.227**	.005
<b>Cuadrante IV</b>						
PT 1998	.250**	-.364**	.396**	-.410**	-.328**	-.244**
PT 2002	.236**	-.393**	.452**	-.473**	-.374**	-.352**

Fuente: Banco de datos Ipeadata.

La Tabla 6 muestra valores estadísticamente significativos, a pesar de que muchos sean muy bajos. Los resultados más relevantes indican que existe una correlación negativa entre el voto del PT en las elecciones de 1998 y 2002 con la pobreza, así como con el IDH en la elección de 2002, lo que significa que el desempeño electoral del partido fue mayor donde las condi-

<sup>11</sup> No es objetivo de este trabajo discutir la dinámica y el funcionamiento del grupo político denominado *carlismo*. La intención es tan solo situar el debate y el contexto para entender sus repercusiones en la geografía del voto de los principales partidos que actuaron en la escena política del período. Para un análisis más consistente, se sugiere Dantas Neto (2006, 2007 y 2010).

ciones socioeconómicas eran mejores. Lo mismo ocurre en relación con el voto en los municipios distantes de la capital, es decir, el voto fue menor en los municipios más distantes, aunque con un grado de importancia un poco menor cuando se los compara con las variables de pobreza e IDH. Para las elecciones de 2006, se percibe un cambio gradual en los índices, sobre todo en relación con la pobreza e IDH, pero principalmente en la columna que informa el voto de municipios distantes a la capital. Este cuadro parece revelar la clásica situación de competencia vertical, característica de situaciones en las cuales el partido migra del cuadrante IV al cuadrante II, es decir, cuando el residente apoya al partido de oposición en la arena estadual y el gobernador pertenece a un partido de oposición al presidente. Conforme a lo que planteábamos anteriormente, en estos casos se espera hipotéticamente una división del electorado oficialista residente en las localidades más pobres entre los dos partidos. Así, los patrones de voto deberían estar menos claramente segmentados, conforme indican los valores de votos del PT y del PFL en las elecciones del 2006.

Tal situación parece confirmar el análisis de Dantas Neto (2010), que brinda una explicación de la victoria del PT en la elección de 2006. Para el autor, la construcción de una alianza política entre el PT y la oposición bahiana, principalmente con el PMDB, partido difuso en el interior de Bahía, propició al PT el acceso a nuevas áreas en la geografía electoral, además de contribuir a la gobernabilidad a través de la conquista de importantes bancas legislativas, teniendo al frente al entonces Diputado Geddel Vieira Lima, futuro ministro del gobierno de Lula.

En relación con el voto del PFL, se percibe una cierta estabilidad en sus patrones de voto, como en el caso de Río Grande del Norte —y probablemente también en otros estados del Nordeste en los cuales la competencia electoral se despertó en las últimas elecciones— lo cual sugiere una pérdida progresiva y constante en sus reductos electorales cuando se comparan las elecciones de 1998 y 2002 con la elección de 2006, en la cual el partido era oposición al gobierno federal. Aquí también, el trabajo de Dantas Neto (2010) ofrece elementos interesantes para el análisis. Para él, “... el PT fue el gran beneficiario de la erosión de los recursos extra electorales del carlismo, principalmente después de la victoria de Lula en 2002, lo cual le permitió avanzar sobre áreas electorales ajenas y, en 2006, sobre los propios reductos carlistas” (Dantas Neto, 2010: 10). Se desprende, entonces, que el dato más significativo de la Tabla 6 es el cambio gradual de los patrones de voto del PT cuando se comparan sus posiciones en relación con el gobierno estadual y, principalmente, con el gobierno federal. Esta tendencia ciertamente se ha acrecentado en las elecciones de 2010, cuando el PT se volvió gobierno tanto en el plano estadual como en el federal, yendo del cuadrante II al cuadrante I.

**Tabla 7**

Bahía: Índices de dominación, fragmentación y razón de dominación (PSB, PMDB y PFL) (1996-2006)

	<b>Partido / Año</b>	
<b>Cuadrante I</b>	PFL 2002	PFL 1998
Dominación	49,70	58,80
Fragmentación	46,29	46,71
<b>Cuadrante II</b>	PT 2006	
Dominación	24,91	
Fragmentación	17,87	
<b>Cuadrante III</b>	PFL 2006	
Dominación	43,66	
Fragmentación	65,51	
<b>Cuadrante IV</b>	PT 2002	PT 1998
Dominación	28,35	26,39
Fragmentación	7,10	4,73

Fuente: Banco de datos Ipeadata.

La Tabla 7 confirma los resultados de la Tabla 6 al presentar una cierta constancia en el voto del PFL con cambios poco salientes hasta el momento en el que el partido pasa a ser oposición al gobierno estadual en la elección de 2006. En las dos situaciones, tanto en el cuadrante I como en el cuadrante III prevalece una alta dominación. En la tabla se destaca el aumento del índice de fragmentación en la elección de 2006, lo que significa que entre 1998 y 2006 se acentuó la interiorización de los votos del partido al mismo tiempo que hubo una pérdida de votos en el conjunto del estado, lo que puede significar una situación de pérdida confusa de apoyo, a pesar del mantenimiento de reductos interiores. Esta última afirmación debe ser vista con cuidado debido a que el índice de fragmentación del voto en los partidos ofrece dificultades para la interpretación al representar el voto de los diversos candidatos distribuidos en el distrito.

En cuanto al PT, se observa un cambio acentuado en el patrón de voto cuando se comparan las situaciones en las cuales el partido era oposición a los gobiernos estadual y federal, tal como muestra el cuadrante IV, y la elección en la que figuraba como aliado del gobierno federal, característica del cuadrante II. Los números indican una posible fragmentación e interiorización de los votos, sugiriendo también un cambio en el patrón geográfico del voto con mayor dispersión y menor concentración en los grandes centros urbanos.

Para finalizar, somos conscientes de la necesidad de nuevos elementos para un análisis más sustantivo de la situación de Bahía respecto a los patrones de voto de los principales partidos que participaron del juego político electoral desde 1998, sobre todo en lo que concierne al peso del voto en la región metropolitana de Salvador y en los mayores centros urbanos del interior del estado. Sin embargo, el material presentado sugiere la confirmación de los argumentos presentes en la literatura, principalmente respecto a la importancia de la posición de los partidos en relación con los gobiernos —estaduales y federales— y de la repercusión de esa posición en la definición de los patrones geográficos del voto.

### *V.3. El caso de Minas Gerais*

Desde mediados de la década del ochenta, la política *minera* estuvo marcada por el protagonismo de tres partidos: el PMDB, el PSDB y el PT. El PMDB gobernó el estado de Minas Gerais entre 1999 y 2003, y el PSDB desde 2003 hasta el día de hoy. El PSDB gobernó Minas Gerais con Eduardo Azeredo desde 1995 hasta 1999, al mismo tiempo en que en la presidencia de la República estaba FHC, que pertenecía al mismo partido que el gobernador *mineiro*. En 1999, Itamar Franco fue electo gobernador por el PMDB, adoptando una postura de oposición al gobierno federal del PSDB. Cuando en 2002 el candidato del PT Luiz Inácio Lula da Silva fue electo a la presidencia de la República, Aécio Neves fue electo gobernador de Minas Gerais. Desde entonces, el gobierno estadual y la presidencia de la República han estado ocupados por partidos rivales, el PSDB y el PT respectivamente.

Para agregar otra variable fundamental que ayude a entender la distribución de las fuerzas políticas en Minas Gerais es necesario tomar en cuenta el desarrollo de las disputas político-electorales en Belo Horizonte, que es la capital del estado y tiene importancia económica, política y social en el contexto de los cerca de 850 municipios del estado. Después de un gobierno municipal del PMDB, en 1998 fue electo intendente de la capital Pimenta da Veiga, del PSDB, quien fue sustituido en la mitad de su mandato por su vice y futuro gobernador del estado Eduardo Azeredo. Desde 1993, sin embargo, la ciudad de Belo Horizonte ha sido gobernada por un grupo político de centroizquierda, generalmente liderado por el PT (en algunos momentos por el PSB, pero en coalición con el PT), y conformado por partidos como el PSB y el PCdoB. Se consolida así una hegemonía de ese grupo de centroizquierda en la política de la capital del estado, aunque, sin embargo, no logra expandir su dominio hacia el gobierno estadual, que a su vez es

dominado por el PSDB desde principios de la década del 2000. Este hecho configura, desde entonces, una división de la política estadual entre el PSDB y el PT, apoyados por otros partidos que buscan disputar espacios especialmente en las elecciones proporcionales. El PT gobierna o participa de la coalición oficialista de la capital desde principio de los años noventa, mientras que el PSDB gobernó el estado de Minas Gerais entre 1995 y 1999, y posteriormente a partir de 2003 y hasta la fecha. Esto significa que ambos partidos mantienen sus bases de influencia en el Ejecutivo estadual y municipal con una estabilidad notable. También son los partidos que, en general, en los últimos diez años han elegido más diputados federales y estaduais. Por otro lado, el PSDB gobernó el país durante ocho, perdiendo el gobierno federal en 2002 al PT, que se mantiene hasta hoy.

**Tabla 8**  
 Minas Gerais. Voto para diputado federal  
 (PSDB, PT y PMDB) (1998-2006)

	<b>PSDB</b>	<b>PT</b>	<b>PMDB</b>
<b>1998</b>	24,4%	11,5%	16,6%
<b>2002</b>	14,8%	22,8%	11,9%
<b>2006</b>	14,8%	16,5%	12,2%

Fuente: Tribunal Superior Electoral.

De esta forma, la lógica de las disputas políticas en el estado se ve impactada por un contexto caracterizado por tres vectores: el PSDB ha consolidado su dominio sobre el gobierno del estado de Minas en los últimos años; el gobierno de Belo Horizonte está ya hace casi 20 años en manos del PT y el PSB; y el gobierno central estuvo ocupado por el PSDB entre 1994 y 2002, y desde entonces está en manos del PT. Así, se puede afirmar que en las últimas dos décadas la política *mineira* se caracteriza en primer lugar por la disputa entre el PSDB y el PT, y que los demás partidos definen sus estrategias electorales de acuerdo con esta relación entre los dos partidos. El PMDB, por ejemplo, se alió con uno u otro partido o buscó sin éxito postular candidatos propios a la intendencia de Belo Horizonte en 2000 y 2008, dependiendo de las circunstancias de cada momento (ese carácter inestable del PMDB se pone en evidencia si consideramos que el entonces gobernador Itamar Franco del PMDB apoyó al candidato Aécio Neves del PSDB para su sucesión y, al mismo tiempo, apoyó al candidato Lula para la presidencia de la República). La disputa entre el PT y el PSDB se desarrolla en un

contexto en el que el PSDB puede contar con los recursos de poder previstos por el gobierno federal o estadual, de acuerdo con el momento; y el PT, de la misma manera, puede acceder a los recursos de poder previstos por su dominio estable del gobierno del municipio de Belo Horizonte y, a partir de 2003, por el control de la presidencia de la República.

El mandato de Itamar Franco (1999-2003) como gobernador del estado tuvo características específicas que merecen ser destacadas. Dio, por ejemplo, un énfasis técnico a su gobierno, buscando la recomposición del sector público con un sustento burocrático. En el ámbito político, Itamar Franco se destacó por una política centrada en los grandes temas. La composición política de su gobierno, de tendencia de centroizquierda, llegó a tener participación del PMDB, PT, PDT, PSB, Pcdob, PTB, PPB y PL, entre otros. Itamar Franco se distanció de las características típicas de la política tradicional, como las relacionadas con el clientelismo político. Eliminó las subvenciones sociales distribuidas por diputados y no negoció enmiendas parlamentarias, renunciando a los mecanismos que aseguraban históricamente la dominación del Ejecutivo sobre el Legislativo. En consecuencia, fue el gobernador con la mayor cantidad de proyectos rechazados en la Asamblea Legislativa de Minas Gerais en décadas (con apenas el 71 por ciento de aprobación de sus propuestas legislativas contra, por ejemplo, cerca del 95 por ciento de Eduardo Azeredo y casi el 100 por ciento de Hélio Garcia, gobernador que se caracterizó por aumentar los recursos de distribución libre de los diputados a sus bases electorales). El gobernador Itamar Franco evitó establecer relaciones con los parlamentarios basadas en el clientelismo a través del fortalecimiento de los medios necesarios para las acciones parroquiales que, si no se extinguieron, se vieron significativamente limitadas durante su gobierno.

La tabla a continuación muestra las correlaciones para el voto de los tres partidos que han polarizado la disputa por el Ejecutivo estadual en Minas Gerais.

Durante el gobierno de Itamar, el PT integró la coalición oficialista, la cual nos llevó a clasificar al partido en el cuadrante II (oposición federal y oficialismo estadual) en las elecciones de 2002. Sin embargo, es necesario resaltar que el partido estuvo dividido durante buena parte del mandato del gobernador; ya que algunos parlamentarios no coincidían con la alianza con el PMDB. Así, se trató de un caso más ambiguo de “oficialismo” que en los demás tratados en esta sección. El PMDB, a pesar de ser rival del PSDB en casi todas las elecciones a gobernador disputadas en el período, integró el gabinete del gobernador Aécio Neves en su primer mandato (2003-2006), quedando entonces clasificado en el cuadrante I durante el período (oficialismo estadual y federal, ya que el partido formaba parte de la base del gobierno de Lula).

**Tabla 9**

Minas Gerais. Correlaciones para los votos de los principales partidos de gobierno y oposición (Indicadores socioeconómicos y demográficos seleccionados) (1998-2006)

	<b>Población</b>	<b>Población rural (%)</b>	<b>IDH</b>	<b>Pobreza (%)</b>	<b>PIB.adm (%)</b>	<b>Distancia</b>
<b>Cuadrante I</b>						
PSDB 1998	-0,011	0,021	0,047	0,020	-0,008	0,056
PMDB 20 02	-.076*	.112**	-.229**	.071*	.167**	.133**
PMDB 2006	-0,07	0,028	-.089**	0,028	0,061	0,031
<b>Cuadrante II</b>						
PSDB 2006	-.123**	0,060	-0,002	0,016	.070*	-.188**
<b>Cuadrante III</b>						
PT 2006	.167**	-.119**	0,000	0,030	-0,032	-0,010
PMDB 1998	-.125**	0,017	-.127**	-0,015	.136**	-0,065
PSDB 2002	-.118**	0,03	0,048	0,04	0,031	-.070*
<b>Cuadrante IV</b>						
PT 1998	.198**	-.141**	.112**	-.071*	-.087*	-.126**
PT 2002	.341**	-.290**	.228**	-.112**	-.191**	-.286**

Fuente: Banco de datos Ipeadata.

De manera similar a lo observado en el caso de Bahía, el PT presenta un patrón claramente diferenciado respecto a los demás partidos, obteniendo un mejor desempeño en los municipios más poblados y desarrollados y más cercanos a la capital. Nótese, sin embargo, que en las elecciones de 2006, cuando el partido pasó al gobierno en el nivel federal, las correlaciones fueron más débiles o inexistentes para las variables IDH, pobreza, PBI de la administración pública (%) y distancia, lo cual indica una mayor interiorización del voto. De hecho, mientras que en 1998 y 2002 la contribución de la región metropolitana de Belo Horizonte al voto del PT representaba el 40 por ciento del total, en 2006 este porcentaje había bajado al 27 por ciento.

Los patrones de voto del PSDB de Minas Gerais ya no parecen estar tan claramente asociados a las características socioeconómicas de los municipios. Las correlaciones para el año 1998, cuando el PSDB estaba al frente del gobierno estadual y de la presidencia, son débiles y no apuntan a ningún patrón definido. Una posible explicación podría estar en la trayectoria del partido en el estado, ya que sus bases electorales originales estaban fuertemente concentradas en la capital y la región metropolitana<sup>12</sup>. En el año 1994,

<sup>12</sup> Como ya se vio, antes de asumir el gobierno del estado, el PSDB gobernó la ciudad de Belo Horizonte entre 1988 y 1992. El viceintendente Eduardo Azeredo, que asumió en reemplazo de Pimenta da Veiga en medio del mandato, fue electo gobernador en 1994.

la región metropolitana de Belo Horizonte contribuyó con un importante porcentaje del 36 por ciento del voto total del partido en las elecciones para diputado federal. El análisis descripto de la evolución de los patrones de voto del PSDB en las elecciones siguientes indica que el partido mantuvo en cierta medida su base metropolitana, al mismo tiempo que expandió considerablemente su penetración en municipios menos poblados y más pobres localizados en la región norte del estado. Es interesante notar que en los años 2002 y 2006 el voto del partido muestra correlaciones negativas con las variables población y distancia de la capital, lo que refuerza este análisis.

Finalmente, el PMDB presenta un patrón de voto más interior, extrayendo su fuerza electoral de las localidades menos pobladas y de menor desarrollo social y económico. Las correlaciones más fuertes se observan en el año 2002 (cuadrante I), cuando el partido obtuvo mejor desempeño en los municipios más lejanos a la capital, más pobres y rurales, y con mayor dependencia del gasto gubernamental. El desempeño del partido en la región metropolitana de Belo Horizonte es consistentemente débil, independiente de su posicionamiento frente al gobierno estadual, sin sobrepasar el 9 por ciento del total de los votos (porcentaje obtenido en 1998).

La tabla siguiente muestra los índices de dominación, fragmentación y razón de dominación para los mismos años y partidos.

**Tabla 10**  
Minas Gerais. Índices de dominación, fragmentación  
y razón de dominación (PT, PSDB y PMDB) (1998-2006)

	<b>Partido / Año</b>		
<b>Cuadrante I</b>	PSDB	PMDB	PMDB
Dominación	37,44	29,49	27,32
Fragmentación	33,57	91,91	82,50
<b>Cuadrante II</b>	PSDB 2006	PT 2002	
Dominación	29,28	31,04	
Fragmentación	79,66	14,96	
<b>Cuadrante III</b>	PT 2006	PSDB 2002	PMDB 1998
Dominación	24,74	30,00	30,31
Fragmentación	28,85	56,80	56,48
<b>Cuadrante IV</b>	PT 1998		
Dominación	21,72		
Fragmentación	16,96		

Fuente: Banco de datos Ipeadata.

Como se ve en la tabla, los índices de fragmentación calculados para el estado de Minas Gerais son, en general, bastante elevados en comparación con los valores obtenidos en los demás estados, lo que refleja factores demográficos. El estado de Minas es el más poblado y más extenso entre los tres estados y también tiene la mayor cantidad de municipios: 853 en comparación con apenas 168 en el estado de Río Grande del Norte.

A diferencia de lo observado en los demás estados, los valores medios de dominación no parecen guardar relación clara con el posicionamiento de los partidos en la matriz gobierno-oposición. El PT presenta, en promedio, valores más bajos que el PMDB y el PSDB, como sería de esperar. Sin embargo, las diferencias no son especialmente significativas. En 2002, los índices de dominación del PT y del PMDB fueron prácticamente idénticos, lo cual refleja el excelente desempeño del primer partido en las urnas, en parte como resultado de la victoria de Lula en las elecciones presidenciales.

Cuando se observan los indicadores de fragmentación, es posible notar diferencias más marcadas entre los partidos. El PT muestra los índices más bajos en todos los años. Sin embargo, se nota que la fragmentación crece en 2006, cuando el partido se torna gobierno a nivel federal, reproduciendo la misma tendencia observada en el caso de Bahía. El PMDB presenta los patrones de votación más fragmentados en todos los años, lo cual indica la capilaridad territorial de esa organización, así como su fuerza en los pequeños municipios. En los años 2002 y 2006, cuando el partido estaba en el gobierno estadual y federal, se observaron los índices más elevados de fragmentación, como se esperaba. Sin embargo, el cambio del cuadrante III al cuadrante I en el período 1998-2002 no resultó en un aumento de la dominación media. El PSDB presenta un crecimiento constante de la fragmentación entre 1998 y 2006, lo cual refleja el ya citado proceso de interiorización del partido.

En comparación con los demás estados analizados, el caso de Minas Gerais presenta una peculiaridad, ya que dos de los partidos más grandes en las disputas proporcionales y para gobernador —el PSDB y el PT— son también los partidos que polarizaron las disputas presidenciales en el período. En cierta medida, este hecho nos llevaría a esperar una mayor “nacionalización” de las elecciones al legislativo federal en el estado. Sin embargo, en base a los datos aquí presentados no es posible concluir algo al respecto. En el año 2006, cuando se configuró el escenario clásico de competencia vertical (el PT pasó del IV al III y el PSDB del I al II), no se verificó un cambio significativo en los patrones de voto del PSDB. A pesar del buen desempeño del partido en las elecciones presidenciales en las ciudades más pobladas y desarrolladas del estado (Zucco, 2008), el partido no fue capaz de movilizar el voto de la oposición en las elecciones para diputado federal.

## Conclusión

Los resultados de la investigación presentados en este artículo en carácter preliminar apoyan parcialmente nuestras hipótesis relativas al cambio/continuidad de los patrones territoriales del voto de los partidos en las elecciones proporcionales federales en los estados. En todos los casos, los procesos de crecimiento electoral de los partidos, interiorización del voto y movilización del electorado oficialista en los municipios más pobres aparecen asociados a la capacidad de las organizaciones partidarias para obtener acceso a cargos y recursos controlados por el Ejecutivo federal y estadual. Esto se aplica también hasta a un partido de perfil más programático y de fuertes raíces sociales como el PT: en los casos de Bahía y de Minas Gerais, el partido experimentó una rápida interiorización del voto entre 2002 y 2006, a pesar de mantener sus bases electorales metropolitanas.

Entre estos tres casos, Bahía presenta un patrón más claro de segmentación del voto entre un partido de electorado urbano y metropolitano (PT), y otro de votación interior y rural (PFL), lo cual refleja la larga trayectoria de cada uno de estos partidos en posiciones polares respecto al gobierno estadual y federal (cuadrantes I y IV de la matriz gobierno-oposición). Por este motivo, el caso bahiano refuerza nuestra hipótesis respecto al impacto del clivaje gobierno-oposición en la definición de los patrones de voto de los partidos. Resulta útil, en este sentido, comparar los casos de Bahía y de Río Grande del Norte, ya que, en el segundo caso, la existencia de dos partidos *catch all* (PMDB y PFL) con acceso constante a los cargos y fondos del gobierno federal y que disputaban el mismo electorado oficialista se reflejó en patrones territoriales de voto claramente menos demarcados.

Por otro lado, el análisis de los casos indica otros factores que pueden explicar la evolución de los patrones de voto de los partidos. En los estados de Minas Gerais y Río Grande del Norte, dos partidos típicamente oficialistas (PSDB en el primer caso y PMDB en el segundo) pudieron movilizar el voto urbano y metropolitano debido a su trayectoria anterior al frente de la intendencia de la capital<sup>13</sup>. Respecto a los partidos de izquierda analizados en este trabajo (PT y PSB) se observa un patrón razonablemente similar en todos los casos —concentración de los votos en las regiones metropolitanas y los municipios más poblados, y de menor dominación y fragmentación media en relación con los partidos de centro y derecha— lo cual parece

---

<sup>13</sup> En Río Grande del Norte, el senador Garibaldi Alves fue intendente de Natal (1988-1992) antes de ser electo gobernador por primera vez en 1994. En Minas Gerais, el gobernador Eduardo Azeredo del PSDB (1995-1999) había sido viceintendente y después intendente de Belo Horizonte (después de la salida de Pimenta da Veiga) en el período 1988-1992.

reflejar el tipo de vínculo representativo y las estrategias de campaña adoptadas por los diputados de izquierda en la definición de la geografía del voto, como recuerda Carvalho (2003). En esta línea de análisis, la mayor estabilidad en los patrones de voto del PT indicaría la importancia de las “experiencias críticas” de los partidos movilizados externamente (Shefter, 1994) en la continuidad de vínculos más programáticos entre líderes y seguidores del partido. Se puede argumentar también que la reproducción de patrones semejantes en tres estados tan distintos refleja la exclusión de los partidos de izquierda del poder federal antes de 2002. Es muy posible, por lo tanto, que los factores de organización interna, ideología y estrategias de campaña, así como la dinámica electoral nacional y estadual, hayan interactuado en el sentido de reforzar los mismos patrones a lo largo del tiempo aunque no se pueda saber con certeza cuál fue el impacto relativo de cada uno de estos factores.

Se puede aplicar un razonamiento similar para los dos partidos de tradición oficialista más larga (el PFL y el PMDB). En todos los casos, con pocas excepciones, estos partidos presentaron un patrón de voto caracterizado por altos índices de fragmentación y dominación, y por una alta penetración electoral en los municipios más pobres, menos urbanizados y más distantes de la capital. El salto del PMDB y del PFL al campo de la oposición (estadual, federal o ambos) en los últimos años parece haber tenido como principal resultado la pérdida de votos, mucho más que cambios en los patrones de voto. Esto sugiere cierta estabilidad en la geografía del voto que, nuevamente, puede estar relacionada con la trayectoria histórica de los partidos, su organización y acceso a las redes políticas locales, y la capacidad de los diputados individuales de cultivar y mantener determinadas “*constituencias*”.

No podemos olvidar, sin embargo, que en ninguno de los casos analizados el PFL y el PMDB tuvieron una experiencia de oposición “pura” a los gobiernos federal y estadual, es decir, un período entre dos elecciones sin ningún acceso a cargos y fondos públicos. En el caso de Río Grande del Norte, como vimos, el PFL permaneció en el cuadrante más opositor (IV) solamente durante casi dos años, entre 2004 y 2006. De esta manera, no se pueden establecer conclusiones más definitivas sobre los efectos del clivaje gobierno-oposición en los patrones de voto de estos dos partidos.

Hechas estas advertencias, los resultados de este trabajo parecen apuntar en una dirección distinta respecto a los análisis de las elecciones proporcionales que enfatizan la conexión electoral de políticas distributivas implementadas por el Poder Legislativo, estableciendo una analogía —bastante problemática, dicho sea de paso— entre el sistema político brasileño y el norteamericano (Ames, 2001). La fuerza y la importancia del Poder Ejecutivo en las arenas electorales y las decisiones del presidencialismo brasile-

ño ponen en duda esta línea interpretativa, ya que la capacidad de los parlamentarios de atender a las demandas de los sectores dependerá en buena medida de los recursos controlados por el presidente y por los gobernadores. Además, y no menos importante, los argumentos de este artículo sobre la competencia vertical entre las esferas de gobierno indican una mayor nacionalización del sistema partidario y, análogamente, una pérdida de la capacidad de los gobernadores de “aislar” a sus aparatos políticos de las presiones nacionales. Este punto, por otra parte, ya ha sido enfatizado por trabajos que cuestionan las tesis sobre el carácter “estadual” de los partidos brasileños (Cheibub et al., 2009; Borges, en prensa). En resumen, al presentar la conexión entre el clivaje gobierno-oposición en los planos federal y estadual y los patrones de voto de los partidos, este artículo apunta en la dirección de un nuevo camino interpretativo que tiene en cuenta las especificidades institucionales de nuestro presidencialismo.

## Bibliografía

- Abrucio, Fernando L. (1998). *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*, San Pablo, Hucitec.
- Ames, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Arretche, Marta (2007). “The Veto Power of Sub-National Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behavior in the Post-1988 Period”, en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, N° 2.
- Borges, André (en prensa). “The Political Consequences of Center-Led Redistribution in Brazilian Federalism: The Fall of Subnational Party Machines”, en *Latin American Research Review*.
- Carvalho, Nelson R. (2003). *E no Início eram as Bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, Río de Janeiro, Revan.
- Cheibub, José Antonio, Argelina Figueiredo y Fernando Limongi (2009). “Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006”, en *Dados*, Vol. 52, N° 2, junio.
- Dantas Neto, Paulo (2002). “Carlismo e oposição na Bahia pós-carlista”, disponible en [www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed003j.pdf](http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed003j.pdf).
- Dantas Neto, Paulo (2006). “O carlismo para além de ACM: estratégias adaptativas de uma elite política estadual”, en Souza, Celina y Paulo Fábio Dantas Neto (eds.). *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*, Río de Janeiro, Revan.
- Dantas Neto, Paulo (2007). “Carlismo: passado, presente e futuro”, disponible en [www.acessa.com/gramsci](http://www.acessa.com/gramsci).

- Dantas Neto, Paulo (2010). “Mudança política na Bahia: circulação, competição ou pluralismo de elites”, en Cortez, Hugo y José Antonio Spinelli (eds.), *Nordeste 2006, os sentidos do voto: análises interpretativas dos resultados eleitorais dos estados do nordeste*, Natal, Editora UFRN.
- Desposato, Scott (2001). “Institutional Theories, Societal Realities and Party Politics in Brazil”, Tesis doctoral, University of California.
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, Río de Janeiro, Editorial FGV.
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (2002). “Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária”, en *Dados*, Vol. 45, Nº 2.
- Limongi, Fernando (1994). “O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente”, en *Boletim informativo e bibliográfico de Ciências Sociais*, Nº 37.
- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Migué, Jean- Luc (1997). “Public Choice in a Federal System”, en *Public Choice*, Vol. 90, Nº 3-4.
- Montero, Alfred P. (2009). “A Reversal of Political Fortune: The Transitional Dynamics of Conservative Rule in Brazil”, ponencia presentada en el encuentro anual de la Latin American Studies Association, Río de Janeiro.
- Nunes, Edson (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Río de Janeiro, J. Zahar Editor.
- Oliveira, Nelson (2000). “Sob o manto da discórdia: Bahia como contrafação do moderno”, Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador.
- Rodrigues, Leôncio Martins (2002). “Partidos, ideologia e composição social”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 17, Nº 48.
- Samuels, David (2000). “The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil”, en *Journal of Politics*, Vol. 62, Nº 1.
- Samuels, David (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shefter, Martin (1994). *Political Parties and the State the American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press.
- Souza, Celina (1997). *Constitutional Engineering in Brazil*, Londres, Macmillan.
- Zucco, Cesar (2008). “The President’s ‘New’ Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil’s 2006 presidential elections”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 40, Nº 1.
- Zucco, Cesar (2010). “Poor Voters vs. Poor Places: Persisting Patterns and Recent Changes in Brazilian Electoral Patterns”, ponencia presentada en el seminario Metropolis and Inequalities, San Pablo.

**Palabras clave**

federalismo – geografía electoral – política subnacional – Brasil – gobernador

**Key words**

federalism – electoral geography – sub-national politics – Brazil – governor

**Abstract**

This paper proposes to inquire on the stability and change of electoral coalitions in national legislative elections in Brazil. We argue that the definition of territorial patterns of voting of both political parties and individual candidates is strongly associated with the government-opposition cleavage at the state level. In Brazilian federalism, state governments control formal and informal resources that allow them to exert substantial influence in the mobilization of local party networks and voters in “pro-incumbent” localities. The role of the state governor’s coalition in legislative elections is shaped by national-local processes of cooperation and competition. When the governor is not allied with the federal government, the local opposition may take advantage of their access to federal policy and patronage to boost the performance of candidates to the Federal Chamber. Conversely, when the governor’s coalition reproduces the national coalition, candidates affiliated with the coalition parties enjoy a much greater competitive advantage compared to the opposition. These patterns reflect institutional characteristics of Brazilian democracy, especially regarding the centrality of national and state Executives in the governing process and in the electoral arena. The paper analyzes the geography of the vote of government and opposition parties in three states of the federation —Río Grande del Norte, Minas Gerais and Bahía— from 1998 to 2006.



# **El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un “oficialismo invencible”**

**VICTORIA ORTIZ DE ROZAS**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

victoriaderozas@gmail.com

*Dentro del interés general por las características de los regímenes políticos subnacionales, el artículo está basado en un estudio de caso en la provincia de Santiago del Estero. Después de la vuelta de la democracia, el partido oficialista sólo ha perdido la gobernación después de crisis políticas que culminaron en intervenciones federales. Después de la intervención de 2004, el Partido Justicialista abandonó el gobierno provincial dando fin a lo que fue considerado un caso de “autoritarismo subnacional”. Sin embargo, el nuevo partido en el poder es aún más poderoso que en el pasado. A través del estudio de procesos electorales en el período 2005-2010, se muestra cómo hay prácticas electorales que persisten: las que sitúan al gobernador como el principal decisor de las candidaturas y al partido oficialista como la opción más deseada. Basado en entrevistas en profundidad con líderes políticos provinciales, el objetivo de este artículo es discutir con dos de las perspectivas principales en los estudios subnacionales: aquella centrada en el par autoritarismo/democracia, y la del federalismo fiscal, basada en el control de recursos públicos por parte del gobernador. Una explicación basada en los bienes materiales que son intercambiados se considera insuficiente, ya que las prácticas electorales que colocan al gobernador como el elector principal gozan de una gran legitimidad entre los líderes políticos, que presentan diferentes argumentos en su apoyo al gobernador. Más que un juego en el cual ellos ven cercenada su libertad de acción, se trata de prácticas políticas creadas y recreadas por sus participantes, que creen que la mejor opción es formar parte del oficialismo.*

## **I. Introducción**

Uno de los rasgos específicos de la política en el nivel provincial está relacionado con el menor nivel de fragmentación y la continuidad de los partidos oficialistas en el poder. En términos más generales, es recurrente la pregunta por los patrones de competencia y alternancia política imperantes, con especial interés en los casos donde la competencia es escasa o limitada.

En la búsqueda de una explicación para el fenómeno de lo que podría llamarse “oficialismos invencibles”, en la literatura sobre política provincial se encuentran mayormente explicaciones vinculadas con las características del sistema político federal, sobre todo con las prerrogativas institucionales y fiscales de los estados provinciales<sup>1</sup>, coincidentes en general con la perspectiva de la “política territorial”<sup>2</sup>. Así, se encuentran explicaciones que reposan en variables como el control de los recursos públicos por parte del oficialismo, así como en la potestad de manipular las instituciones en su favor —como lo supone por ejemplo la posibilidad de controlar el calendario electoral—.

Para dar cuenta de las disparidades en cuanto a las características de la democracia a lo largo del territorio, se ha recurrido al concepto de “autoritarismos subnacionales” (Gibson, 2004a) en referencia a las provincias o estados donde la democracia presenta mayores déficits. Estos regímenes devienen autoritarios como producto de las estrategias de las élites políticas locales, relativas al “control de fronteras” en cuanto a los flujos de fondos, de cargos y de información que circulan entre el “centro” y la “periferia”. La calificación de “autoritarios” ha sido cuestionada (Gervasoni, 2009; Behrend, 2009) en tanto desconoce el hecho de que estos regímenes disponen de legitimidad electoral; existen elecciones limpias y regulares, así como partidos opositores que si bien no ganan la gobernación obtienen cargos en las municipalidades y legislaturas provinciales.

En este artículo se recuperan las preguntas por la estabilidad del oficialismo provincial y los patrones de competencia y alternancia políticas imperantes en el nivel subnacional, si bien se abandona la perspectiva analítica que sitúa a los estudios provinciales como continuación de los estudios de la democratización. Se entiende que dicha perspectiva<sup>3</sup>, al comparar el

<sup>1</sup> Referencias de esta literatura en Argentina son Gervasoni (2009), Leiras (2007), Calvo y Escolar (2005), Calvo y Abal Medina (2001).

<sup>2</sup> La perspectiva analítica de *territorial politics* (Gibson, 2004a) se preocupa por los procesos políticos en sus dimensiones territoriales, incorporando aspectos dejados afuera por las líneas de análisis “no territoriales”, como las que se centran en la dinámica de las fuerzas partidarias; considerando los conflictos entre “centro y periferia”, entre niveles de gobierno y actores organizados regionalmente. Se parte del supuesto de que es necesario tener en cuenta las características políticas, institucionales y económicas del Estado para evaluar cómo estas constriñen o fortalecen —en el original “*empower*”— a los actores en sus estrategias territoriales de control.

<sup>3</sup> Fuera del caso argentino, son relevantes los estudios de Borges (2007) y Durazo-Herrmann (2007), basados en el estudio de Brasil y México respectivamente, los cuales coinciden en señalar el incremento de la importancia del rol político de los gobiernos subnacionales en la política nacional a partir de la transición democrática; así como la intensificación de la competencia política en este nivel. Durazo-Herrmann (2007) muestra que la configuración de cada régimen es particular en virtud de las identidades y símbolos subnacionales y la historia de las movilizaciones políticas locales; así como del específico

régimen político subnacional con un modelo ideal de democracia, muchas veces obtura la comprensión de los mecanismos empíricos que resultan en alternancia o competencia política limitada. La problemática general que se aborda es la relativa a la especificidad de las características del *régimen político* en las provincias argentinas, entendido según la clásica definición de O'Donnell (2004: 13) como el

conjunto de patrones, explícitos o no, que determina la forma y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso y los recursos y estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlo.

El análisis se basa en un estudio de caso centrado en el régimen político de la provincia argentina de Santiago del Estero, en el período 2005-2010. Santiago del Estero es un caso paradigmático de alternancia limitada entre fuerzas políticas, en donde el oficialismo sólo fue desalojado del poder luego de crisis políticas que culminaron en intervenciones federales. Esta provincia fue gobernada por el peronismo desde el retorno de la democracia en 1983 hasta abril de 2004<sup>4</sup>, cuando tuvo lugar una intervención federal, dando fin al “régimen juarista” —liderado por el peronista Carlos Juárez<sup>5</sup>— que se había consolidado a partir de 1983<sup>6</sup>. En marzo de 2005 asumió como gobernador el radical Gerardo Zamora, liderando el Frente Cívico, fuerza transpartidaria formada por radicales y dirigentes políticos del peronismo que se fueron incorporando en forma progresiva. Luego de cinco años, el Frente Cívico llegó a gobernar casi todo el territorio provincial y se impuso en las sucesivas elecciones, con una casi completa certidumbre sobre su

---

juego entre actores subnacionales y federales. Borges (2007) desarrolla una tipología sobre la variación de la competitividad política y la medida en que las élites estatales controlan la arena electoral en los estados brasileños.

<sup>4</sup> Con la interrupción de una intervención federal entre diciembre de 1993 y julio de 1995.

<sup>5</sup> Carlos Juárez gobernó la provincia en cinco oportunidades: entre 1949 y 1952; entre 1973 y 1976, entre 1983 y 1987; entre 1995 y 1998; y entre 1999 y 2001.

<sup>6</sup> La caída del juarismo puede explicarse a partir de la convergencia entre eventos en los niveles local y nacional. El 6 de febrero de 2003 se encontraron los cadáveres de dos jóvenes en La Dársena, una zona cercana a La Banda. La crisis local originada a partir de las movilizaciones por los llamados “crímenes de La Dársena”, en un momento en que el peronismo se hallaba en un proceso de disputas internas por la herencia juarista, coincidieron con la asunción en 2003 de un nuevo gobierno nacional con pocos lazos políticos con el régimen juarista y que puso en marcha una política centrada en un fuerte compromiso con los derechos humanos en tensión con la continuidad del régimen juarista. Algunos autores han dado una mayor centralidad a los episodios locales (Dargoltz et al., 2005; Silveti, 2006) y otros a los cambios en la política nacional (Gibson, 2004b).

triunfo, al tiempo que las opciones opositoras tuvieron escasas chances frente a un oficialismo cada vez más poderoso.

Estudiar el régimen político provincial es relevante para comprender la formación de la dirigencia política nacional y, así, el régimen político nacional. La trayectoria política en el nivel provincial constituye muchas veces un escalón hacia los ámbitos nacionales, lo cual es especialmente visible en el caso de los presidentes argentinos, que en su mayoría fueron gobernadores de sus provincias antes de ocupar el sillón presidencial<sup>7</sup>. El poder político de muchos gobernadores muchas veces está vinculado a la capacidad de conformar fuerzas políticas que se perpetúan en el poder provincial y son electos con porcentajes muy altos<sup>8</sup>. Antes de pasar al análisis del caso santiaguense, se desarrolla brevemente la perspectiva analítica adoptada.

## **II. Una perspectiva sociológica para un clásico problema de la ciencia política**

La búsqueda de una variable explicativa ha sido fructífera en términos de brindar explicaciones generales para diferentes casos provinciales —o subnacionales cuando abarcan otros países latinoamericanos—, pero insuficientes en términos de la comprensión más acabada sobre cómo operan las mismas en los casos concretos. Gervasoni (2009) muestra que la formación de regímenes provinciales con elementos autoritarios no tiene relación con las características del desarrollo económico provincial, sino con la distribución de los recursos fiscales propios del federalismo argentino. Entiende las formas que adoptan los regímenes políticos provinciales como consecuencia de las características del federalismo fiscal, que llevan a que las élites de provincias pequeñas accedan a abundantes recursos que utilizan para consolidar su poder, a través de prácticas clientelares y otras formas de utilización de los recursos públicos. En este artículo se da cuenta de la importancia que los recursos públicos tienen en la política provincial<sup>9</sup>, si bien en co-

---

<sup>7</sup> Todos los presidentes desde 1983, con la excepción de Raúl Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>8</sup> El gobernador de Santiago del Estero, Gerardo Zamora, que fue reelecto en 2008 con el 85 por ciento de los votos, quedó muy bien posicionado en el ámbito nacional. En virtud de su alianza con la Presidenta Cristina Kirchner, aparecía como un posible candidato para ocupar el lugar de la vicepresidencia en la fórmula presidencial del oficialismo nacional en las elecciones nacionales de octubre del corriente año.

<sup>9</sup> En Santiago del Estero el 26,3 por ciento de la población ocupada trabaja en el sector público, mientras que dentro de la categoría ocupacional “obreros o empleados” este porcentaje es del 40,3 por ciento; valores significativamente más altos que los observados en la Capital Federal (16,1 y 22,8 por ciento), y en Buenos Aires (19 y 30,2 por ciento) (elaboración propia en base al Censo 2001, Indec). Si se mide la proporción del empleo público con

existencia con otros factores relevantes que en ocasiones relativizan el peso de los recursos como única variable explicativa, algo que los estudios de caso como el presente permiten mostrar.

Centrada en los casos de San Luis y Corrientes, Behrend (2007, 2009) elabora el concepto de “juego cerrado” de la política provincial para caracterizar un régimen político subnacional donde una familia, o un reducido grupo de familias, domina la política en una provincia controlando el acceso a las principales posiciones de gobierno, el aparato estatal, los medios y las oportunidades de negocios, y a través del dominio del aparato estatal desarrollan una clientela política. Los procesos electorales son fundamentalmente considerados como instancias que reflejan el apoyo logrado por la élite a través de otras formas de control, basados en prácticas culturales y procesos económicos. Recuperando la intención de comprender el juego político concreto en el nivel provincial, en este artículo sin embargo se parte de la centralidad de los procesos electorales, momentos claves para comprender la lógica de acumulación política imperante en las provincias, en particular los mecanismos de acceso y exclusión al poder político. Es decir, como procesos a explicar en sí mismos con sus propias características e implicancias. A través de entrevistas en profundidad con candidatos y otros actores participantes en diferentes procesos electorales, se ha buscado reconstruir las estrategias que han seguido, fundamentalmente en torno al alineamiento con el oficialismo. Lejos de intentar ahondar en las motivaciones “ocultas” o inconscientes de los diferentes actores, se ha tomado en cuenta el discurso de los propios actores, sus palabras, como parte de aquello que crea o tiene efectos en el equilibrio de poder resultante.

---

respecto a la población económicamente activa, esta proporción es del 36,5 por ciento, casi un 40 por ciento superior al valor que tiene ese registro en la Provincia de Buenos Aires, aunque Santiago del Estero tiene una tasa de actividad menor (Dargoltz et al., 2006: 33; en base a datos del censo nacional de 2001). Estos datos se corresponden con una estructura productiva donde, en el año 2001, el peso del sector productor de servicios representaba el 80 por ciento y el productor de bienes (actividades agropecuarias, pesca, minería, construcción e industria manufacturera) apenas alcanzaba el 20 por ciento del PBG. La participación de la actividad manufacturera en particular es inferior al 7 por ciento. Dentro del sector servicios, el sector público tiene una participación significativa, siendo que para el 2002 dentro del sector terciario, el sector público representa el 24 por ciento (Centro de Estudios de la CTA, 2004). Esta situación se ha modificado levemente, de manera que en 2007 el peso del sector productor de bienes es del 36 por ciento del PBG, sin modificarse sustancialmente el peso de la actividad manufacturera (según datos brindados informalmente por el Consejo Federal de Inversiones, producidos en 2007). El crecimiento del producto bruto agropecuario, principalmente a partir de la entrada de la soja en algunas áreas de la provincia, no ha transformado una estructura productiva donde las actividades de la administración pública y los servicios urbanos constituyen los principales demandantes laborales. En parte porque no se han establecido encadenamientos entre firmas y proveedores ni se ha gestado un sector productor de bienes de capital y tecnología sectorial, de forma que la estructura productiva termina siendo un conjunto de agentes aislados y fragmentados (PNUD, 2005).

Se considera de vital importancia recuperar las palabras de los propios actores —el “lenguaje nativo” para los antropólogos—, entendiendo que el lenguaje involucra estructuras mentales y representaciones particulares del mundo social, así como enunciados performativos, es decir, con sus consecuencias prácticas (Bourdieu, 2008). Así, por ejemplo, si un dirigente político sostiene que presentar una candidatura alternativa a la del oficialismo provincial sería un “suicidio político”, se toma dicha percepción del juego político como productiva en términos de los resultados observados, en este caso, efectivamente no presentarse como candidato alternativo. O, en otro caso, si los diferentes actores sostienen que no se presentan por fuera del oficialismo porque la ciudadanía no votaría un candidato opositor, el énfasis está puesto en comprender cómo dicha percepción constituye una justificación para mantenerse dentro del oficialismo; más allá de si efectivamente la ciudadanía se comporta así.

Las clasificaciones que producen los actores pueden efectivamente contribuir a producir lo que aparentemente describen o designan, la realidad objetiva (Bourdieu, 2008; Laclau y Mouffe, 2004). Ello no supone caer en una visión más propia del interaccionismo que en ocasiones no permiten ver la relación entre el lenguaje y la estructura social, sino que todo enunciado tiene su performatividad en tanto está más o menos fundada en la objetividad del mundo social, así como una “orden, incluso una consigna, sólo puede ser operativa si tiene a su favor el orden de las cosas” (Bourdieu, 2008: 59). Lo cual no excluye la posibilidad de afirmar, también con Bourdieu, que la representación de lo real forma parte de lo real. La perspectiva adoptada es coincidente con la sociología política, que entre otras cosas toma en cuenta los procesos de constitución de los gustos y las preferencias de los actores políticos, explicando por qué los individuos muchas veces tienen preferencias políticas radicalmente diferentes; abordando el contenido sustantivo de las estrategias de los actores políticos y las motivaciones que llevan a los actores a comportarse en una u otra dirección (Perissinotto y Codato, 2008)<sup>10</sup>.

Para explicar la formación de oficialismos invencibles desde el federalismo institucional y fiscal, se parte de los procesos de descentralización del Estado y las consiguientes prerrogativas institucionales y fiscales de los estados provinciales que permiten a los gobernadores y fuerzas políticas provinciales

<sup>10</sup> Se trata de una perspectiva crítica del institucionalismo de la escuela racional, que se focaliza en las coerciones impuestas a los actores racionales por las instituciones de una sociedad y postula que la acción individual es una adaptación óptima a un ambiente institucional determinado. El contexto institucional aparece como variable independiente que explica la conducta de los actores políticos tenidos como actores racionales. Los individuos son intercambiables porque todos son actores que racionalmente buscan siempre maximizar sus objetivos (Perissinotto y Codato, 2008).

autoperpetuarse en el poder político. Las instituciones son consideradas muchas veces como variables independientes que tendrían los mismos efectos más allá de los actores involucrados en cada caso concreto. Por otro lado, a veces se cae a priori en cierta atribución de autoritarismo a los dirigentes políticos en la medida en que sus cursos de acción sólo se explicarían por el par autoritarismo/democracia. Estas explicaciones son complementarias con las anteriores en la medida en que los dirigentes políticos con “vocación autoritaria” se valen de los recursos institucionales y fiscales, a lo que actores con móviles “democráticos” se le opondrían. Es por ello que, en el estudio de las elecciones, el objetivo es reconstruir —sin presuponerlo— el contenido sustantivo de las estrategias de diferentes actores, intentando captar la complejidad del juego político que culmina en la formación de una fuerza política oficialista invencible.

### III. El régimen político en Santiago del Estero

El régimen político de la provincia de Santiago del Estero ha sido caracterizado en términos de un “autoritarismo subnacional”, para dar cuenta de ciertos rasgos del régimen vigente durante los gobiernos de Carlos Juárez (Gibson, 2004b). Desde esta perspectiva, los rasgos autoritarios del régimen estaban dados por la existencia de un partido hegemónico como el justicialista, que se apoyaba en una vasta máquina clientelar, y que dominaba la Legislatura y el Poder Judicial local, así como en la existencia de un aceitado aparato de inteligencia de persecución a los opositores.

Como se señaló, la conceptualización de ciertos regímenes políticos provinciales como regímenes autoritarios ha sido cuestionada, sobre todo porque la legitimidad obtenida en las elecciones es un componente importante de éstos. En el caso del régimen juarista, los altos caudales electorales que supo conseguir constituyeron una fuente definitiva e irrefutable de legitimación (Salas, 2002). Por otro lado, existía una importante oposición política. Si bien el radicalismo nunca gobernó la provincia en el período 1983-2005, sí ganó las intendencias de las ciudades principales de la provincia, que son las de la ciudad capital y La Banda, que fueron gobernadas por el radicalismo y sus desprendimientos<sup>11</sup>. La oposición tenía una importante presencia territorial, mientras que actualmente el oficialismo provincial gobierna casi toda la provincia, y sólo la ciudad de La Banda constituye el asentamiento de una fuerza política opositora como el Movimiento Santia-

---

<sup>11</sup> En 1994 surgieron del interior de la Unión Cívica Radical (UCR) el Movimiento Viable y el Movimiento Cívico y Social.

go Viable. Es la formación de este oficialismo “todo abarcativo” e invencible el que constituye el principal objeto de indagación del presente artículo.

Zamora gobierna la provincia desde marzo de 2005 y ha sido reelecto con el 85,3 por ciento de los votos en 2008. El Frente Cívico gobierna, con intendentes radicales o peronistas integrados en esta fuerza política, la totalidad de los municipios de la provincia, con excepción de la segunda ciudad importante, La Banda. Así, desde diferentes sectores, se ha caracterizado al nuevo gobierno como autoritario o como más hegemónico que el régimen juarista, en el que existía mayor competencia política. Sin embargo, si bien el Frente Cívico se conformó como un oficialismo más vasto territorialmente que el peronismo-juarismo, es indudable que en la provincia se ha dado un proceso de democratización, ya que se ha desmontado el aparato de inteligencia y persecución de los opositores, lo cual supone un avance en términos de la vigencia de las libertades civiles y políticas. Por ejemplo, al nivel del régimen, se ha producido una modificación en la forma de elección de los diputados provinciales durante el juarismo<sup>12</sup>, uno de los principales aspectos cuestionados en el marco de las movilizaciones sociales previas a la caída del régimen juarista. En respuesta a esta demanda, la Constitución reformada en 2005 por el nuevo gobierno electo incorporó la elección de la totalidad de los diputados provinciales en forma directa por el electorado, en distrito único y bajo el sistema proporcional. Sin embargo, en la actualidad el oficialismo provincial controla casi el 90 por ciento de la Legislatura provincial<sup>13</sup>.

Nuevamente, el oficialismo provincial cuenta con una importante legitimidad electoral. El Frente Cívico ha triunfado en todos los comicios desde su elección. En 2005 obtuvo la gobernación con el 46,5 por ciento de los votos, frente al 39,8 por ciento del Partido Justicialista, en lo que se pueden considerar las últimas elecciones competitivas que tuvieron lugar en la provincia. En las elecciones municipales de 2006, 22 intendencias del total de 26 que participaron en la elección quedaron bajo el mando de esta fuerza política, a las que deben sumarse tres intendencias más que con posterioridad se incorporan al oficialismo provincial. Así, sólo la ciudad de La Banda quedó bajo el mando de una fuerza política opositora, el Movimiento Viable.

<sup>12</sup> Una parte de los diputados se elegía en distrito único por lista y bajo régimen proporcional y otra parte era elegida directamente en distintas circunscripciones en las que se dividían el territorio provincial. La división de circunscripciones era establecida arbitrariamente para favorecer al peronismo-juarismo, que tenía su base electoral principalmente en el interior provincial.

<sup>13</sup> Luego de las elecciones de diputados provinciales en 2008, entre bancas “propias” y la de las listas colectoras que apoyaron al gobernador, el Frente Cívico dispone de 35 bancas, quedando sólo 5 para los opositores.

En 2007 ganó las elecciones legislativas nacionales con la mitad de los votos, obteniendo las cuatro bancas de diputados en juego y dos de senadores —una estaba reservada para la minoría—. En 2008 ganó las elecciones para gobernador con el 85,3 por ciento de los votos, así como las elecciones a diputados provinciales mencionadas más arriba y las elecciones a comisionados municipales, donde ganó en casi la totalidad de las comisiones municipales<sup>14</sup>. En 2009 obtuvo la totalidad de las bancas de diputados nacionales en juego, que eran tres; de forma que actualmente el bloque “Frente Cívico por Santiago” está constituido por seis diputados nacionales y dos senadores nacionales<sup>15</sup>. En las elecciones municipales de 2010, del total de los 26 intendentes electos 24 respondían al oficialismo provincial. De los dos intendentes que se presentaron con expresiones opositoras<sup>16</sup>, La Banda es la más importante en términos político-territoriales.

De esta forma, luego de las elecciones provinciales de 2005, que sí fueron competitivas y presentaron cierta incertidumbre sobre los posibles resultados, los procesos electorales subsiguientes se caracterizaron en su mayoría por una casi absoluta certidumbre sobre la victoria del oficialismo. Así, en general los procesos electorales adoptan la forma plebiscito donde las opciones son votar al oficialismo o abstenerse. Esto se corresponde con altos índices de abstención electoral<sup>17</sup>, que se constituyen así en uno de los principales enemigos a conjurar por el oficialismo.

En términos generales, las campañas electorales consisten principalmente en inauguraciones de obras y entregas de subsidios por parte de los funcionarios-candidatos; lo cual supone que quien controla el gobierno no sólo tiene posibilidades de acceso a la principal fuente de acceso a los recursos, que son los públicos; sino también a la principal fuente de legitimación política, que es la de mostrarse como “dador” o “proveedor”.

El alineamiento con Zamora parece constituir la única forma de acceso al poder, siendo posible afirmar que este fenómeno se ha acentuado con respecto a períodos anteriores. Así, en dos períodos políticos con oficialismos

<sup>14</sup> Con candidatos radicales o peronistas que se presentaron con la lista “Frente Cívico” o con candidatos de otras listas que se encolumnaron detrás de Zamora, el oficialismo provincial triunfó en 85 de 88 comisiones municipales.

<sup>15</sup> Si bien uno de sus legisladores, el ex Vicegobernador Emilio Rached, ha pasado a las filas de la oposición luego de haber votado en contra de la resolución 125 en el marco del “conflicto del campo”.

<sup>16</sup> El Frente Justicialista para la Victoria en La Banda y PJ-Frente Justicialista en Suncho Corral.

<sup>17</sup> A continuación, se detallan los porcentajes de participación en los diferentes procesos electorales: 1) elecciones gobernador 2005: 65,8 por ciento; 2) elecciones diputados nacionales 2005: 51,8 por ciento; 3) elecciones presidenciales y legislativas nacionales 2007: 63,5 por ciento; 4) elecciones gobernador y diputados provinciales 2008: 55,2 por ciento; 5) elecciones legislativas nacionales 2009: 55,8 por ciento.

de diferente signo político es posible corroborar la dificultad de destronar al oficialismo provincial del poder. Siempre tomando como punto de partida 1983, la fuerza política gobernante sólo fue desalojada del poder luego de movilizaciones sociales que culminaron en intervenciones federales en los años 1993 y 2004, pero nunca por medio del juego político regular.

A continuación se analizan dos fenómenos considerados claves para comprender la forma que adoptan las elecciones provinciales, que resultan en la formación de un oficialismo invencible: el lugar del gobernador como *gran elector* y las estrategias individuales de los dirigentes políticos en su alineamiento con el oficialismo. Se hace especial foco en las elecciones municipales, por considerar que son las que muestran más claramente las lógicas de conformación del oficialismo. El centro del análisis está puesto en los actores que forman parte del oficialismo provincial, pudiéndose objetar la exclusión los dirigentes que se encuentran por fuera del oficialismo. Ello es contemplado al considerar los casos de aquellos que alternativamente se mantuvieron por dentro y por fuera del mismo, críticos para comprender qué es lo que les impide mantenerse como opositores.

#### IV. El gran elector

Al indagar sobre la conformación de las listas de candidatos, aparece como indiscutido el lugar del gobernador como articulador y decisor central, tanto en relación a los candidatos individuales que van a integrar la lista oficialista, como a la estrategia general para conformar la oferta electoral. El lugar del gobernador como *gran elector*<sup>18</sup> constituye una continuidad muy importante con el régimen juarista.

##### *IV.1. El gran elector durante el régimen juarista*

Juárez tenía el poder de designar a su propio sucesor. Así, luego de terminado su primer mandato luego del readvenimiento de la democracia, apadrinó políticamente a César Iturre —quien fue “ungido como heredero”—. Juárez encabezó la campaña electoral junto con su esposa procla-

<sup>18</sup> Se toma con cierta licencia la expresión de Natalio Botana (1985) para describir la lógica por la que quien ya está en el poder tiene la potestad de influir sobre quien puede convertirse en su sucesor, así como sobre otros cargos políticos de relevancia. Botana muestra cómo, a fines de siglo XIX y principios del siglo XX, en la práctica —más allá de lo que estipulaban principios constitucionales de 1853— el presidente se convertía en gran elector de su sucesor y supervisaba las sucesiones provinciales y la integración de los cuerpos legislativos provinciales.

mando su regreso para 1991, dejando a Iturre en un segundo plano (Salas, 2002). El caudillo veía en Iturre la posibilidad de seguir gobernando sin ser gobernador, algo que si bien luego no se dio de esa manera —ya que Iturre rompió con el caudillo una vez en el gobierno—, no niega el hecho del poder que tuvo Juárez para ubicarlo en el sillón del gobernador.

Ello no debe confundirse con una lógica por la que Juárez podía imponer deliberadamente a cualquier dirigente como candidato por el mero poder de su elección. Si bien Juárez era el líder del Partido Justicialista, se trataba de una estructura compleja que le imponía sus limitaciones, que puede ser analizado partiendo desde el concepto de red (Vommaro, 2009: 105), considerando el partido como una estructura no centralizada que funciona a partir de la articulación de espacios superpuestos, que “trabajan por una misma organización a la que ayudan a producir y reproducir”; en la que coexiste una dinámica de competencia o conflicto entre los dirigentes provinciales, municipales y barriales con un punto central que se beneficia de esta misma dinámica. Los dirigentes políticos disponían de cierta autonomía en sus estrategias, en el sentido que las redes locales podían establecer estrategias propias sin rendir cuentas al líder principal, si bien siempre bajo la posibilidad de ser denunciados por “traición” o “deslealtad”.

Dado su funcionamiento autónomo, era frecuente la existencia de conflictos entre los distintos sectores del peronismo santiagueño. En ocasiones, ante los conflictos internos en el Partido Justicialista, se implementó la ley de lemas<sup>19</sup>. Ello era especialmente notable en el nivel municipal, donde se hacía visible que Juárez no tenía la capacidad de establecer un único candidato justicialista. Así, con el objetivo de mantener a todos los dirigentes justicialistas dentro del partido, establecía la ley de lemas que permitía que el partido sumara todos los votos obtenidos por los lemas. Ante la imposibilidad de designar un único candidato que respondiera al juarismo, Juárez permitía la competencia de dirigentes en el nivel local, siendo que en última instancia era beneficiario del desempeño electoral de todos.

En algunos casos el líder principal se constituía en una especie de árbitro en los conflictos locales y territoriales, especialmente en momentos de definición de la distribución de candidaturas o de recursos. Pero también hubo casos en los que la capacidad del líder provincial era restringida y debía quedar al margen de los conflictos en los estratos inferiores a la espera de una oportunidad propicia para intervenir (Vommaro, 2009). En otras ocasiones, en virtud de estos mismos conflictos de los “estratos inferiores”

---

<sup>19</sup> La ley de lemas fue aprobada por la Legislatura provincial el 24 de septiembre de 1991. Se consideraba lemas a los partidos, frentes electorales y alianzas, y sublemas a las agrupaciones y corrientes internas de un mismo lema. El sublema que obtuviese mayor cantidad de votos se adjudicaría el total de votos emitidos a favor de un mismo lema.

del partido, Juárez debía optar por candidatos que no estuvieran involucrados y fueran capaces de ubicarse por sobre los conflictos de los dirigentes. Esa fue su estrategia en la elección municipal de La Banda en 1999, en la que eligió al oftalmólogo Sergio Rogel, que hizo una campaña basada en la asistencia sanitaria y alimentaria en barrios populares con eje en la provisión de anteojos. Al posicionarse como quien “daba cosas” —siendo que aparecer como dador era un capital político fundamental— generó conflictos con los caudillos locales, que utilizaron el argumento de que constituía una “amenaza” al matrimonio Juárez, con el fin de excluirlo de la competencia, lo cual lograron. A pesar de ser el candidato con mayores posibilidades electorales, Juárez debió excluir a quien él mismo había designado, en pos de mantener unida a la estructura del Partido Justicialista (Vommaro, 2009).

Un conflicto similar se dio en las elecciones a intendente de la capital provincial en 1999. En esa ocasión se dio un fenómeno inusual en la política santiagueña, que es aquel conocido como “corte de boleta”, es decir, la selección de candidatos de distintos partidos para diferentes niveles de gobierno, en este caso para intendente y para gobernador, de forma que el candidato a intendente por el radicalismo José Zavalía obtuvo un porcentaje notablemente mayor que el candidato de su fuerza política para gobernador; mientras que el candidato justicialista a intendente obtuvo una proporción menor que el finalmente electo gobernador Carlos Juárez. Una de las explicaciones que se dieron a este fenómeno es que fue producido de manera organizada por los mismos dirigentes del peronismo. Dirigentes de líneas internas opuestas al candidato propuesto por Juárez, Juan Carlos Lencina, promovieron el voto a otro candidato que no fuera su rival en la interna partidaria y quien si ganaba la intendencia tenía mayores posibilidades de erigirse en el heredero de Juárez. Una versión sostuvo que la organización del corte había sido realizada con la venia de Juárez, que —basado en los dichos de los dirigentes partidarios opuestos a Lencina—, temía que este pudiera convertirse en un poderoso competidor interno (Vommaro, 2003). En la actualidad dirigentes políticos de diversas extracciones sostienen que Juárez nunca quiso que un peronista gobernara la capital, justamente por el temor de que emergiera un liderazgo capaz de disputarle el poder. Resulta verosímil para ellos que Juárez prefiriera dejar la intendencia en manos de un radical antes de dejar crecer un posible competidor, lo que en 1999 lo llevó a ordenar no votar a su propio candidato, quien hubiera aumentado su poder al tener bajo su control el distrito principal de la provincia.

Más allá de la veracidad de las diversas interpretaciones, son ilustrativas de cuáles eran los capitales necesarios para acceder a las posiciones de poder. Si bien existía autonomía de dirigentes y redes políticas, en última instancia existía la posibilidad de ser acusado de “traición” al líder. Si los actores

conciben sus vínculos en términos de “traición”, ello revela que el fundamento de los mismos es la confianza. De lo que se trata es de analizar las formas de confianza implicadas, a fin de determinar exactamente el sentido que reviste el término “traición” cuando se lo aplica a cada evento en particular (Boivin, Rosato y Balbi, 2003).

La posibilidad de convertirse en una “amenaza” para Juárez constituía una forma de deslegitimar al adversario, presentándose al mismo tiempo como quien sí dispone del principal capital político, que era la confianza y la lealtad al líder. Este doble juego en el que se encuentra al mismo tiempo cierta autonomía de los integrantes conjugada con el lugar central del líder “en última instancia”, puede ser identificado en otros aspectos de la estructura del peronismo santiagueño. Sobre todo en los últimos años del juarismo, adquirieron importancia las distintas ramas en las que se estructuraba el peronismo: la Rama Femenina, la Juventud, la Rama Política, la Rama Sindical y la Generación Intermedia —una rama que no tenía su correlato a nivel nacional, formada por militantes jóvenes—, siendo las dos primeras las dos fuerzas movilizadoras de mayor peso en el partido (Vommaro, 2004) y con un lugar prioritario en los cargos de funcionarios de gobierno, en cargos legislativos municipales, provinciales y nacionales, en cargos partidarios y en el acceso a cargos de la administración pública —la Policía, los Tribunales y el sector educativo— (Godoy, 2009), si bien la Rama Política y el sindicalismo solían representar en términos de candidaturas.

En la selección de candidatos Juárez debía tener en cuenta la representación de estas ramas, al modo de “cuotas” partidarias, de sectores que debían tener representación en función de su origen, lo cual da cuenta de los límites que le imponía su propio partido. Sin embargo, Juárez seguía conservando la decisión final. Por ejemplo, los sectores sindicales del partido siempre tenían representación en el Poder Legislativo. El mecanismo usual de elección de quien representaría al sindicalismo en la Legislatura consistía en la presentación de tres candidatos —o “precandidatos”—, entre los que Juárez elegía. El gremialismo —en palabras de los actores políticos— tenía un “espacio reservado”, si bien la decisión de quién representaría al gremialismo en la Legislatura pasaba por el tamiz de Juárez. Por su parte, si bien las mujeres de la Rama Femenina tenían una “cuota” de representación asegurada en las candidaturas, resultaba imprescindible el aval personal de Mercedes Aragonés de Juárez, esposa de Juárez más conocida como “Nina”, quien ocupó un rol importante en los gobiernos de Carlos Juárez<sup>20</sup>, e incluso llegó a ser gobernadora hacia finales del régimen.

---

<sup>20</sup> Ya hacia 1987 “Nina” Juárez tenía una influencia decisiva en el gobierno de su esposo. Durante el período 1983-1987 se dio una división de competencias entre ambos, siendo que todo lo relativo a los integrantes masculinos del partido era controlado por Juárez y todo

Si bien Juárez —y “Nina”— ocupaban un lugar central en la definición de candidaturas, su poder era limitado ya que debían tener en cuenta la dinámica que les imponía su fuerza política. La existencia de una dinámica conflictiva en el interior de la estructura partidaria sin embargo no es contradictoria con la existencia de un liderazgo dominante. No sólo no es contradictoria, sino que en parte permite comprender la existencia de un punto aglutinante en última instancia ya que, enfrentados o no, todos exhiben lealtad al líder.

Sin embargo, en ocasiones quienes no contaban con el capital de la lealtad integraban las listas de candidatos oficialistas. Tal es así que a veces se incluían en las listas a dirigentes opositores al juarismo. Cuando se trataba de líderes con “propio poder político”, por ejemplo cuando eran dirigentes conocidos en su pueblo y habían mostrado ser capaces de ganar elecciones, la estrategia juarista era incluirlos en las listas incluso cuando no contaba con su “confianza”. Existía un juego de doble conveniencia entre el líder principal y los dirigentes intermedios, que si bien tenían su “propio poder político”, dependían de Juárez en términos de recursos materiales y simbólicos. Por ejemplo, el Diputado electo por el Partido Justicialista en 1999 Rodolfo Capellini había sido diputado en 1995 por el sublema Vamos Santiago —contrario a Juárez— e intendente de la ciudad Ojo de Agua en 1991 por el sublema Frente de la Corriente Renovadora, también contrario a Juárez. Sin embargo, en 1999 Juárez lo incorporó en las lista de diputados. Es el mismo caso del Diputado Manuel Antonio Yorbandi, también electo en 1999, y propuesto para la lista de diputados por los importantes dirigentes peronistas de la ciudad de Frías Humberto y Fernando Salim, que eran opositores al juarismo. La importancia de los Salim y de Capellini como dirigentes políticos así como del territorio que controlaban hacía que Juárez los tuviera en cuenta.

Sin embargo, ser opositor usualmente constituía un límite en el desarrollo de la carrera política. La necesidad de tener el apoyo del líder para mantenerse en un cargo era más marcada en el caso de los cargos no electivos. Por ejemplo, Antonio Calabrese, abogado en el Ente Regulador de Energía Eléctrica, mantuvo ese puesto hasta que adhirió a un liderazgo nacional opuesto al de Juárez.

---

referido a mujeres —con cargos electivos, empleadas, funcionarias, militantes— era competencia exclusiva de “Nina” (Castiglione, 2010). La Rama Femenina pierde importancia durante el gobierno de César Iturre, enfrentado con el juarismo. Vuelve a tener preponderancia en la cuarta gobernación de Juárez en 1995, y crece conforme se ampliaba el espacio de poder de “Nina” Juárez bajo la creación de la Secretaría de la Mujer en 1995, el Ministerio de la Mujer en 1998 y como vicegobernadora en 1999 y 2002 hasta llegar a ser gobernadora ese mismo año (Godoy, 2009).

Cuando estaba en los albores de su campaña, lo llevamos a Santiago del Estero e hicimos un acto con más de 1.500 personas. A las 48 horas del acto, dejaron sin efecto mi contrato en el Ente. Eso llevó a exiliarme de la provincia: estar en contra del régimen implica que si yo me pongo a defender a un ladrón de gallinas es probable que lo terminen metiendo preso por homicidio (Calabrese, diario *Página 12*, 23/06/2003).

En este punto es importante detenerse en ciertas características del régimen juarista, donde el requisito de la fidelidad al líder alcanzaba la forma de exteriorizaciones públicas. Existía cierta “obligación” de facto de mostrar apoyo al gobierno, de forma que los que no lo hacían pasaban a ocupar el lugar de la oposición. Para “sobrevivir” políticamente o para conservar cargos públicos —aun en poderes como el Judicial— era necesario proclamarse públicamente en apoyo de Juárez —lo cual abarcaba a sectores partidarios, sindicales, empresarios y miembros del Poder Judicial— (Carreras, 2004). Es en este marco que es posible comprender ciertos rasgos de las prácticas políticas dominantes que incluían la violencia política, tanto en la forma en que el juarismo se relacionó con la oposición política, como con los opositores dentro del mismo partido.

Ya en la segunda gobernación de Juárez se comenzó la construcción de una estructura de espionaje político, con base en un organismo policial, el Departamento de Informaciones de la Policía de Santiago del Estero —que luego se llamaría “D-2”—, a cargo de Antonio “Musa” Azar. Esta actividad no se realizaba en un organismo paralelo o independiente del Estado provincial, sino dentro de su misma estructura. A diferencia de la Triple A, fuerzas parapoliciales y paramilitares que funcionaban con apoyo gubernamental —por ejemplo del Ministerio de Bienestar Social— pero al margen de las instituciones del Estado (Dandán et al., 2004). En el cuarto período de gobierno de Juárez, Musa Azar fue nombrado Director General de Seguridad, encabezando una dependencia que luego sería transformada en secretaría con rango de ministerio. A partir de la Intervención Federal de la provincia, se han dado a conocer los numerosos archivos que registraban la actividad de los opositores políticos<sup>21</sup> (Schnyder, 2008). Estos registros mu-

<sup>21</sup> En la D-2 se hallaron 40.000 legajos de funcionarios, jueces, periodistas, dirigentes religiosos, dirigentes campesinos, de derechos humanos, opositores, gremialistas, estudiantes, profesionales, etcétera. Allí, los grupos de tareas informan sobre datos personales (identidad, trabajo, ideología política) apoyados con material periodístico, escuchas telefónicas, informes de infiltrados, para elevarlos a Musa Azar y luego a los Juárez. Allí constan actividades sociales, culturales, políticas, deportivas, amistades hasta charlas de café de los espías. Según testimonios, se confeccionaban entre 8 y 10 informes por día, y trabajaban alrededor de 40 policías (Schnyder, 2008).

chas veces terminaban en “traslados” de su lugar de trabajo de aquellas personas que se habían reunido con dirigentes opositores. Es importante destacar que no sólo opositores eran víctimas del sistema de espionaje y delación, sino también los integrantes del oficialismo, con el fin de “prevenir intrigas, traiciones y filtraciones” (Carreras, 2004).

Otros métodos de control de la oposición tuvieron que ver con utilización de mecanismos judiciales. Por ejemplo, el control que el juarismo tenía sobre el Poder Judicial le permitía intimidar a los medios de información provinciales con la amenaza de acción judicial sobre ellos. Son conocidas las demandas que integrantes de la Rama Femenina del PJ realizaron contra el diario *El Liberal*<sup>22</sup>.

Un caso paradigmático de la utilización de los juicios para la neutralización de lo que el juarismo consideraba opositores es el de la Diputada Cristina Flores, quien ocupaba el segundo lugar en la jerarquía de la poderosa Rama Femenina liderada por “Nina” Juárez, y pasó de encarnar el ejemplo de lealtad incondicional a integrar la fila de los traidores luego de que se esparcieran rumores sobre su participación en una conspiración en contra de los Juárez. En virtud del control que el juarismo ejercía sobre el Poder Judicial, comenzaron a llover denuncias de las seguidoras de Nina sobre Flores, al punto de alcanzar veintitrés denuncias penales en su contra.

Es posible sostener de esta forma una cierta continuidad entre la forma de construir política predominante, centrada en torno a los vínculos de confianza y lealtad al líder provincial, y las prácticas ligadas a la violencia política. Este quizás es un camino más productivo para comprender los cursos de acción tomados por los diferentes actores políticos, más que la clasificación entre prácticas democráticas y autoritarias. De esta forma, a continuación se consideran las características del régimen político caído el régimen juarista.

#### *IV.2. Un nuevo gran elector*

Al estudiar distintos procesos electorales en la nueva etapa abierta por la nueva fuerza gobernante, el Frente Cívico, se han identificado continui-

---

<sup>22</sup> El diario *El Liberal* tenía la política de reproducir, con gran espacio en su tapa, las notas de medios nacionales o de otras provincias con contenidos críticos a la administración provincial. La reproducción de una nota del diario cordobés *La Voz del Interior* donde aparecía el término “rameras” —expresión usada por los opositores acérrimos— para referirse a las integrantes de la Rama Femenina, fue el inicio de la caída del diario. Comenzó a llegar un aluvión de demandas a los tribunales, integrados por jueces favorables al juarismo, de forma que apareció la amenaza de quiebra económica para el diario, que para escapar de las demandas optó por bajar el tono de sus críticas (Carreras, 2004).

dades en sus prácticas, que ya no parecerían ser propias ni del Partido Justicialista ni particulares de un caudillo como Juárez. En 2008, días después de la reelección del actual gobernador, fue detenido Julio Alegre, el entonces intendente de la capital provincial, correligionario del gobernador, con quien se había mostrado públicamente días antes hacia fines de la campaña electoral. Con la anuencia del gobernador, el intendente fue acusado de corrupción, en el marco de lo que usualmente se denomina “escándalo”<sup>23</sup>. Incluso con el riesgo de que el escándalo perjudicara al gobierno provincial, el gobernador otorgó apoyo político al Poder Judicial provincial para que investigara, al tiempo que dejó vía libre a los medios de comunicación provinciales —de fuerte dependencia con respecto a la pauta oficial— para que dieran lugar a detalladas noticias. Diferentes interpretaciones<sup>24</sup> coinciden en señalar que el hecho de que Zamora le “soltara la mano” —le quitara apoyo político— tuvo que ver con que Alegre se posicionaba como posible competidor en el 2013 para la gobernación<sup>25</sup>.

Zamora aparece como un *gran elector* al igual que Juárez, si bien es importante tener en cuenta el poder de gran elector que a su vez dispone el Ministro de Gobierno Emilio Neder, líder de Bases Peronistas, forma en la que se identifican los dirigentes peronistas que se encuentran dentro del frente oficialista. En todo caso, el poder de gran elector queda reservado al Poder Ejecutivo provincial.

Nuevamente, se observa que el poder del *gran elector* tiene sus límites. En el estudio de las elecciones municipales de 2006, se observó que en gran parte de los municipios se presentaron dos candidaturas a intendente que apoyaban al Frente Cívico como referencia provincial, estrategia electoral que se repitió en las elecciones municipales de 2010<sup>26</sup>. Dirigentes políticos de extracción peronista, radical, de partidos vecinales, dirigentes sociales, se

---

<sup>23</sup> El 15 de mayo de 2008 se detuvo a un cadete de la municipalidad que había cobrado un cheque por \$15.000 emitido por la Secretaría de Obras Públicas. Ello destapó un caso de presunto fraude al municipio por 15 millones de pesos. Casi diariamente, los medios de comunicación provinciales comenzaron a revelar la forma en que Alegre se había enriquecido, mostrando detalladamente la forma de vida que había logrado llevar. Estos detalles también llenaron páginas de medios nacionales de prensa y minutos de televisión.

<sup>24</sup> Periodísticas y recopiladas en entrevistas personales con dirigentes del radicalismo.

<sup>25</sup> Efectivamente, Alegre aparecía como una “amenaza” ya que tenía buena imagen en el interior provincial y un importante aparato de difusión de su gestión municipal. Un entrevistado incluso sugirió que había hablado con dirigentes nacionales opositores al Frente Cívico como Elisa Carrió, ofreciéndole documentación que probaría hechos de corrupción en la gestión provincial.

<sup>26</sup> A las dos listas que se habían presentado en 2006 se sumó en algunos municipios una tercera lista, representando al Frente Compromiso Social, partido que emergió en las elecciones de 2008, donde se presentó como una expresión diferente pero sin embargo apoyando al oficialismo provincial.

encolumnaron en el oficialismo provincial, pero llevando su “propio” candidato. Ello muestra que el gobernador no tiene el poder de imponer un candidato a intendente al cual se alineen el resto de los candidatos. Presentar un único candidato suponía el riesgo de que candidatos locales que se presenten “por fuera” del Frente Cívico triunfaran, razón por la cual adoptaron la estrategia de apoyar más de un candidato.

Igualmente, es posible decir que no sólo el gobernador sino el Frente Cívico aparecieron como el *gran elector*, término que se usará entonces simultáneamente para hablar del gobernador en particular y del oficialismo como fuerza política. En la mayoría de los municipios los principales candidatos con posibilidades de ser electos decidieron alinearse con el oficialismo, lo cual se reflejó en los resultados, ya que en ambas elecciones municipales en la casi totalidad de los municipios triunfaron candidatos que apoyaron al Frente Cívico. El único opositor relevante —por la magnitud del distrito que gobierna— triunfó en la ciudad de La Banda.

En términos generales, el Frente Cívico incorpora a sus filas a dirigentes capaces de obtener triunfos electorales, “con votos” en el vocabulario nativo. Sin embargo, es posible constatar una notable excepción: la elección del que puede atraer más votos no siempre se verifica en las principales ciudades de la provincia. Ello a raíz de la importancia electoral de ambos distritos —y la proyección política que obtienen quienes triunfan—, marcando una continuidad con la pauta imperante durante el régimen juarista.

### *Las elecciones municipales de 2010*

En las elecciones municipales de 2010, a diferencia del resto de los municipios, tanto en la capital provincial como en La Banda, el Frente Cívico llevó un solo candidato. Igualmente, de la misma manera que en el resto de los municipios, se jugó una suerte de interna entre los distintos aspirantes a representar al Frente Cívico. La diferencia estribó en que en lugar de realizarse en el momento de la elección propiamente dicha, se realizó en forma previa a la constitución de la oferta electoral. En palabras de un entrevistado se trataba de “candidatos ante el gobernador, no ante la opinión pública”.

Había cinco “precandidatos”, de los cuales tres contaban con las mayores posibilidades<sup>27</sup>. Dentro de los sectores peronistas del Frente Cívico, había un “precandidato” con amplias posibilidades electorales, como el sindica-

<sup>27</sup> Las otras dos precandidatas, una diputada provincial y una concejal de la capital, no contaban con chances de ser elegidas por el gobernador, pero se “lanzaron” como candidatas con el fin de “mostrar” su poderío político y quedar posicionadas como dirigentes importantes.

lista y diputado provincial Gerardo Montenegro<sup>28</sup>, quien según las encuestas aparecía primero en las preferencias ciudadanas. Los otros dos eran de extracción radical: el entonces intendente interino Hugo Infante —quien había reemplazado al desplazado Julio Alegre— y el secretario de Agua Abel Tévez. Ninguno de los dos era visualizado como una “amenaza” para el gobernador, debido a su edad y su ausencia de pretensiones de proyectarse al nivel provincial<sup>29</sup>.

Como en los casos descriptos para el régimen juarista, se planteaba la disyuntiva de elegir entre candidatos con poder político con posibilidades de dar un triunfo al oficialismo o dejar crecer una “amenaza”. A lo cual se agregaba un tercer elemento: que el candidato con mayor proyección electoral era de extracción peronista, lo que representaba un conflicto con los sectores radicales del oficialismo. Así, una vez descartado el candidato resistido por las filas del radicalismo, se eligió a quien podía concitar más apoyo de la ciudadanía, que era el intendente interino, que desde el lugar de intendente capitalizaba la realización de diversas obras de gobierno. Asimismo, era el de mayor aceptación entre las filas del radicalismo ya que el otro candidato contaba con apoyo de sectores mayormente peronistas, mientras que la elección del intendente interino suponía un apoyo a los sectores radicales del municipio. Nuevamente se trata de un *gran elector* con poder restringido. Resulta significativo que en este caso el gobernador tenía sus preferencias puestas en el secretario de Agua, pero en virtud de las presiones de los sectores radicales y de la necesidad de contar con un candidato con mayor aceptación de los votantes, debió inclinarse por el intendente interino.

En la ciudad de La Banda había ocho precandidatos para representar al Frente Cívico. Aquí, la decisión de presentar un solo candidato se basó principalmente en la necesidad de contrarrestar el poder del único intendente opositor importante de la provincia: Héctor Ruiz, quien se presentaba a reelección y quien además contaba con el apoyo del oficialismo nacional. Los principales eran Jorge Zuaín, presidente del comité radical del departamento de La Banda, y Mario Vaulet, dirigente peronista de La Banda. La diferencia principal era que el primero tenía mayor trayectoria política en la ciudad, y también mayor intención de voto. En el vocabulario nativo, “tenía más militancia” y “trabajo político” que el segundo. En este caso, el oficialismo estaba condicionado por lo que se podría llamar un gran elector *mayor* que

---

<sup>28</sup> Gerardo Montenegro era en ese momento y actualmente secretario del importante gremio estatal UPCN (Unión del Personal Civil de la Nación) y presidente del prestigioso equipo de básquet provincial Quimsa.

<sup>29</sup> El mismo gobernador Gerardo Zamora, cuando era intendente de la capital provincial, no aparecía como una amenaza para el juarismo, dada su supuesta carencia de pretensiones de acceder a la gobernación.

era el oficialismo nacional. En virtud de un acuerdo, el gran elector provincial debió desistir de presentar el candidato con mayores posibilidades de derrotar al intendente en funciones, Héctor Ruiz, también aliado del kirchnerismo. Además de contar con otra intendencia leal en la provincia, la alianza del oficialismo nacional con el Movimiento Viable le era provechosa al último por la existencia de una senadora nacional de esa extracción, en momentos en que la situación del oficialismo nacional en el Senado Nacional era desventajosa<sup>30</sup>.

Ello ya había sucedido en las elecciones municipales de 2006, cuando en lugar de llevar un solo candidato para contrarrestar el poder político del Movimiento Viable, el Frente Cívico se presentó con dos listas, dividiendo el voto y favoreciendo así al intendente; algo que respondió a “un pedido de Nación”<sup>31</sup>.

El fenómeno descrito de un *gran elector* con el que todos quieren ir y la existencia de competencia política para lograr ser el candidato oficialista se verificó asimismo en las elecciones de comisionados municipales, que tuvieron lugar junto con las elecciones a gobernador en 2008<sup>32</sup>.

### *Las elecciones a comisionados municipales en 2008*

Si bien las elecciones a comisionados municipales no fueron significativas en términos del peso del electorado santiaguense —alrededor de un 17 por ciento—, revelaron características significativas de la política provincial. Mientras que en el nivel provincial la reelección de Zamora era una posibilidad indiscutida<sup>33</sup>, fue en las comisiones municipales donde se observó la pugna política más encarnizada, y que se dio sobre todo entre los dirigentes que se alineaban con el Frente Cívico a nivel provincial, que en algunos

<sup>30</sup> Luego de la merma de senadores oficialistas, tras la *performance* electoral del kirchnerismo en las elecciones nacionales de 2009.

<sup>31</sup> Según fue revelado en una entrevista personal con el presidente del radicalismo bandeño. Cabe destacar que este tipo de estrategias políticas son factibles de reconstruir a partir de entrevistas con los actores participantes, y no a través de la información que circula en los medios de comunicación.

<sup>32</sup> El 30 de noviembre de 2008 en Santiago del Estero tuvieron lugar las elecciones provinciales, en las que se eligió gobernador, 40 diputados provinciales y 88 comisionados municipales —localidades o núcleos urbanos de hasta 2.000 habitantes—.

<sup>33</sup> El Frente Cívico por Santiago (Frente Cívico) presentó la fórmula Gerardo Zamora-Ángel Niccolai, conformada por el entonces gobernador que se presentaba a reelección y el presidente de la Legislatura provincial. Esta lista fue acompañada por tres listas para diputados provinciales: la del propio Frente Cívico, pero también por otras dos fuerzas que no llevaron candidato a gobernador propio, que fueron Frente Compromiso Social y la Corriente Renovadora.

casos eran tres, cuatro o hasta cinco candidatos que se presentaban por diferentes listas colectoras<sup>34</sup>.

Apoyar a muchos candidatos a nivel local garantizaba a Zamora la tracción de votos para su candidatura a gobernador. En términos de un entrevistado “le solucionaba a Zamora los pueblos del interior”. Más allá de la buena imagen y alta intención de voto que tuviera Zamora en las comisiones municipales, contar con el apoyo de líderes locales —“caudillos” locales— resultaba vital para el Frente Cívico. Al decir de un entrevistado “Si en la época de Juárez la estrategia con los justicialistas opositores con perspectivas de éxito electoral era eliminarlos, la estrategia actual es incluirlos en listas colectoras y así tener a todos adentro”. La habilitación de tantas colectoras estaba fundada en la especulación de que, teniendo en cuenta la escasa tradición de corte de boleta en la provincia y este fenómeno del “voto en bloque”<sup>35</sup>, negarle el apoyo a alguno candidatos locales hubiera significado la merma de votos para Zamora. Así, finalmente, en el nivel de comisionados municipales, la victoria del Frente Cívico fue casi total. Entre listas propias y colectoras, el Frente Cívico triunfó en el 96,6 por ciento de las comisiones municipales.

### *IV.3. ¿Un gran elector autoritario?*

Según lo analizado, el poder del gobernador en tanto gran elector está atemperado o limitado por las necesidades de articulación de un armado político más vasto, así como por la necesidad de elegir candidatos atractivos para los votantes. Los mismos integrantes del Frente Cívico describen a esta fuerza política como una fuerza integrada por dirigentes “con representatividad”, “con votos”; lo cual responde a la realidad de que uno de los princi-

---

<sup>34</sup> “Colectoras” se llama a los caminos paralelos a la autopista principal.

<sup>35</sup> Término del vocabulario nativo que describe un voto basado fundamentalmente en redes familiares y sociales, decidido fundamentalmente en forma colectiva y no individual, de manera que un candidato puede contar con los votos de todos los miembros de una familia, de un club u otro tipo de asociación local. Esto muestra la persistencia de una sociabilidad política tradicional, definida en contraposición con un parámetro moderno, más ligado a un imaginario fundado sobre el individuo. Las ideas clásicas sobre ciudadanía no son estrictamente apropiadas para el estudio de la política local en zonas rurales, entre las que se cuentan muchas de las comisiones municipales, si se considera población “rural” a aquella que vive en localidades de menos de 2.000 habitantes, como lo define el Instituto Nacional de Censos y Estadísticas (Indec). En otros lugares, se han señalado las dificultades que ofrecen las ideas clásicas de ciudadanía para analizar la política local en zonas rurales. Por ejemplo, Cusicanqui Rivera (1990) analiza el grado en que en el norte de Potosí, Bolivia, se puede estudiar el respeto por la autonomía asociativa en términos del respeto del Estado por los grupos basados en una etnia, más que en términos de los miembros individuales de esas comunidades.

pales capitales políticos para ingresar a las listas de candidatos del Frente Cívico es ser un dirigente representativo —“tener votos” o “estructura” en el lenguaje nativo—.

Ser un “dirigente representativo” supone disponer de una base de sustentación propia en términos de redes personales que lo apoyan políticamente<sup>36</sup>. Parecería una tautología afirmar que un capital político para acceder a un cargo electivo es ser representativo. Sin embargo, en situaciones en las que la lealtad, la confianza o la cercanía con quienes están en el poder constituyen capitales políticos importantes, esta afirmación resulta relevante.

Para el gobernador es mejor que los dirigentes representativos se integren al oficialismo, incluso cuando no resultan del todo de su confianza. Un ejemplo claro de ello es la incorporación de dirigentes peronistas al Frente Cívico. A pesar de ser de otra extracción política y de alinearse con el gobernador en gran parte por motivos pragmáticos, para el gobernador es mejor “tenerlos adentro” que en la oposición, sobre todo en el caso de los intendentes, que disponen de un capital político propio.

Esta misma lógica se repite en otros dirigentes políticos. Un caso paradigmático de la forma en que a veces la representatividad es incluso más importante que la lealtad o la confianza es el actual diputado Ricardo N.<sup>37</sup>, dirigente peronista que se integra al oficialismo en 2008, luego de haberse presentado en una lista opositora en las elecciones municipales de 2006, sin éxito. Sin cargo entre 2006 y 2008 y sin recursos más que los propios, decidió alinearse al oficialismo, lo cual requirió un intenso trabajo de acercamiento al gobernador y diferentes ministros. A pesar de haber sido abiertamente opositor, el oficialismo lo aceptó entre sus filas en virtud de los votos que este dirigente había mostrado tener en la elección anterior, así como por la importante red de apoyos personales con la que contaba.

El gobernador es un gran elector, que si bien no es autoritario ni omnímodo, se trata de un gran elector en el sentido que “todos” optan por alinearse con él. En términos del lenguaje nativo, todos optan por “correr con el caballo del comisario”.

La pregunta que persiste es, si el gobernador no es un gran elector con un poder absoluto, si de alguna manera depende de dirigentes representa-

<sup>36</sup> Ser “representativo” en esta provincia está típicamente asociado a tener anclaje territorial. Dirigentes que obtienen votos exclusivamente en virtud de su popularidad en los medios de comunicación o por encarnar la opinión mayoritaria de la ciudadanía, son la excepción. La representatividad va siempre acompañada de cierta “estructura” en términos de redes personales que apoyan políticamente a un dirigente.

<sup>37</sup> Los nombres de todos los entrevistados han sido cambiados por dos razones. En primer lugar, proteger la confidencialidad de los dirigentes políticos en cuestión. En segundo lugar, porque el objetivo es reconstruir la lógica general que lleva a la formación de un gran elector, más allá de las particularidades de cada uno.

tivos para lograr una mejor *performance* electoral, queda sin explicar por qué logra perpetuarse elección tras elección sin ningún opositor relevante que se le oponga. La respuesta debe ser buscada en la lógica por la que dirigentes representativos deciden incorporarse al oficialismo, y no construir una fuerza política alternativa que lo desafíe, de lo que se ocupa el siguiente apartado.

## **V. ¿Por qué todos quieren correr con el caballo del comisario? O al menos ir en la carroza...**

Al reconstruir la forma en que cada candidato llegó a ocupar su lugar en las listas de candidatos a diferentes cargos, resulta recurrente la mención a entrevistas personales mantenidas con el gobernador, o con el Ministro de Gobierno. Lejos de ser una anécdota, da cuenta de una forma de construcción de poder político, que se caracteriza por ser altamente personalizada, tanto por parte del gobernador pero también por los diferentes participantes del juego político y electoral.

El Frente Cívico, lejos de constituir una coalición en el sentido clásico de dos fuerzas políticas diferenciadas —que, por ejemplo, luego de sus deliberaciones internas deciden concertar con otra fuerza política—; se ha constituido en virtud de acuerdos personales entre el gobernador y dirigentes políticos de manera individual. La incorporación de los intendentes peronistas se ha hecho en virtud de acuerdos personales con el gobernador, según señala Silveti (2006).

El acceso a lugares en las listas de diputados<sup>38</sup>, intendentes y comisarios, sigue la misma lógica. Existen matices ya que a veces el contacto con el gobernador se obtiene a través de intermediarios, principalmente del Ministro de Gobierno, pero también de otros ministros, funcionarios y dirigentes políticos de menor rango. El aval personal del gobernador es de todas formas una constante en el acceso a la competición por cargos electivos dentro de las filas del oficialismo. Los acuerdos o pactos personales establecidos tienen un amplio componente de legitimidad, de forma que el “compromiso”, la “lealtad”, aparecen como motivos recurrentes para dar cumplimiento a los mismos.

Muchas veces estos acuerdos suponen postergar las propias ambiciones políticas en lo inmediato. El acuerdo a veces supone abandonar la pretensión al premio principal a cambio de incluir integrantes de la propia red política en las listas y/o como cargos en el futuro gabinete de gobierno. Abando-

---

<sup>38</sup> Con respecto a la forma de acceso a las listas de diputados véase Ortiz de Rozas (2010).

nar las pretensiones a la candidatura principal no supone renunciar a ella para siempre, en general las expectativas están puestas en el futuro, de forma que al ir acumulando poder político, cargos, lo que luego les permitirá constituir una fuerza política propia y disputar la intendencia o la gobernación.

Así, en la suerte de interna entre precandidatos que se jugó en las elecciones municipales de 2010 en Santiago y La Banda, la contrapartida de abandonar la aspiración a la principal candidatura —intendente— era incluir integrantes de la propia red política como candidatos a otros cargos —concejales—. Aquí aparece la importancia política de los integrantes de esta red, de los militantes más desconocidos. Así como el principal elector depende de los dirigentes representativos en cuanto a su capacidad de traerle votos, los dirigentes de menor rango —como en este caso los precandidatos a intendente— dependen de los integrantes de su red política. La necesidad de reconocer el trabajo realizado por los “propios” militantes aparece como una constante en los perdedores de la interna: “¿cómo le explicas a tus militantes que no te presentás?”, “¿y qué pasa con los que vienen atrás, con la estructura?”. Así, esta negociación que establecen con el gran elector aparece vital para conservar o reproducir su propio poder político.

El alineamiento con el oficialismo, aun si eso supone postergar las propias ambiciones políticas, parece ser producto de una negociación/articulación entre el gran elector y los “dirigentes representativos”, más que de la imposición del primero por sobre los segundos.

Parece existir cierta continuidad en cuanto a las prácticas en la decisión de las candidaturas más allá del signo político del gran elector, lo cual abona la hipótesis de cierta legitimidad en cuanto a las prácticas relativas a la conformación de la oferta electoral, en particular en cuanto al lugar que ocupa el gran elector. A continuación se consideran las declaraciones y explicaciones de diferentes integrantes del oficialismo provincial<sup>39</sup> sobre la forma de decisión de las candidaturas.

*“... Presentarse por afuera es digamos el suicidio...”*

Para entender un fenómeno general como el alineamiento con el oficialismo es necesario partir de los diferentes dirigentes políticos en forma particular. Es a los individuos a quienes hay que considerar para indagar acerca de las propiedades sociales que los constituyen, en otras palabras, “para reconstruir el sistema objetivo de posiciones del mundo social es preciso

<sup>39</sup> Se han realizado entrevistas en profundidad con los perdedores de la interna, y en los casos donde no fue posible hacerlo, con los asesores de campaña y/o otros integrantes del círculo cercano del dirigente en cuestión.

recorrer el inventario de las características individuales” (Perissinotto y Codato, 2008: 5).

Bernardo U., uno de los precandidatos a intendente de la capital provincial acepta seguir participando de la campaña oficialista a pesar de no haber sido elegido como candidato él mismo.

... un poco diría yo aceptamos en el inicio aceptamos las reglas de juego, cuál era la regla de juego, en definitiva hay que hacer lo que el gobernador diga, sin preguntar mayores explicaciones, no había espacio para más tampoco (...) espacio para plantear otra alternativa digamos que vaya contra una decisión política y voluntad política del gobernador de decir... no había otra forma de... (...) presentarse por afuera es digamos el suicidio (...) Hay un despliegue de lo que vulgarmente llamamos aparato político, arrastran la aplanadora, quién puede, en una sociedad donde hay mucha necesidad, la voluntad popular es manipulable, bueno, qué podemos hacer, el tipo que tiene la panza vacía, que tiene hambre, yo no le puedo decir, mirá el proyecto idealista: no quisiera el futuro de sus hijos, no el tipo dice, no yo quiero comer ahora, itengo hambre ahora!” (Entrevista a Bernardo U., agosto de 2010).

La existencia de “reglas de juego” remite a la legitimidad de la lógica del gran elector, de la práctica de “hacer lo que el gobernador diga”. Por otro lado, más allá de cómo efectivamente opera la utilización de los recursos públicos durante la campaña electoral, resulta de singular importancia la percepción de que es un “suicidio” presentarse por “afuera” del oficialismo en virtud de su monopolización de los recursos públicos y su consecuente capacidad de controlar a un electorado mayoritariamente sujeto a la manipulación de sus voluntades.

Al percibir que el candidato oficialista tiene las elecciones aseguradas, en virtud de su ventaja en la disposición de recursos materiales y simbólicos, se evitará participar en la disputa por el cargo principal. Este tipo de representaciones por parte de distintos actores desemboca en la formación de un gran elector, que lejos de ser autoritario, es producto de la acción de una multiplicidad de actores.

Otros dirigentes que apoyaron al candidato finalmente elegido fueron los integrantes de Frente Compromiso Social<sup>40</sup>, partido ligado fundamen-

---

<sup>40</sup> Frente Compromiso Social está formado por dirigentes de derechos humanos, gremiales, campesinos, docentes y dirigentes políticos ligados a los dirigentes sociales. Luego de las elecciones provinciales de 2008, en las que participaron como lista aliada a la del gobernador Zamora, cuatro integrantes de sus filas ocupan una banca en la Legislatura.

talmente a dirigentes sociales. Mientras que en el resto de los municipios donde participaron presentaron su “propio” candidato —es decir, un candidato identificado con esa fuerza política en competencia con otras listas que respondían al Frente Cívico—, en la capital provincial decidieron aceptar la estrategia electoral del gobernador. En palabras del diputado Santiago C., integrante de esta fuerza política:

... En capital... personalmente, creo que en general nos gustaría que el candidato sea Elías Suárez<sup>41</sup> candidato a intendente, porque Elías Suárez, que es del gobierno provincial es, nos apoyó desde el comienzo (...) si el estuviese en contra de esto, en contra de los campesinos, sería contradictorio, pero como él también está muy comprometido con esto entonces por eso es que tenemos, es la pata del compromiso del gobierno...

... ha habido mala experiencia de los intendentes aquí en capital, entonces hoy el gobernador necesita del apoyo de todos, para ratificar digamos y garantizar con triunfo amplio, porque vamos a suponer, si nosotros tuviésemos un candidato, y nosotros nos presentamos y volvemos a sacar los mismos votos que, digamos hemos sacado antes (...) vamos a estar reduciendo también a ellos, entonces no va a quedar debilitado a causa de lo que pasó... esto es más o menos lo que yo considero que es el tema, lo que si no sé con esto nos va a permitir o no, digamos ir con la colectora... (Entrevista a Santiago C., mayo de 2010).

La resignación de las aspiraciones de presentarse al cargo mayor o de apoyar la elección del candidato finalmente designado, tiene un importante componente de legitimidad y consenso en tanto aparece como necesaria para fortalecer al oficialismo, del cual son aliados. Ser un aliado del oficialismo supone aceptar el poder del *gran elector*, quien establecería si finalmente el Frente Compromiso Social participaría como colectora o apoyando un candidato único; siendo la última opción la que prevaleció.

La elección del radical Infante como candidato a intendente fue aceptada también por los sectores peronistas del Frente Cívico, a pesar de tener preferencias por el precandidato peronista Gerardo Montenegro, considerado como “propio”. La posibilidad de que eligieran a otro candidato era aceptada por los dirigentes peronistas, algo que se procesaba dentro de las tradiciones del peronismo caracterizadas por su “lealtad” y “verticalismo” hacia el “conductor”.

---

<sup>41</sup> Elías Suárez es el Jefe de Gabinete de Ministros de la Provincia.

... hay varios precandidatos, Bases Peronistas tiene como precandidato al compañero Montenegro, nosotros en ese sentido cuando estamos en la elección somos muy verticalistas y lo que dicen que conducen lo hacemos y es por eso y también convencidos de que... (...) creemos que es capaz, tiene carisma y más allá de eso ha demostrado en los distintos lugares que ha estado que es un tipo ejecutivo y que sabe trabajar (...) y él es el secretario general, si vemos lo que es el club Quimsa, un equipo que llegó a jugar en primera, él es el presidente del club, si vemos que trabajó en su barrio, un barrio muy grande que es el Ocho de Abril, ha tenido mucho trabajo social. En cuanto a educación tiene, creo que ha creado un colegio, o sea muchas cosas te indican que dentro del peronismo, y es un tipo de un gran corazón, en ese sentido bondadoso, servicial, siempre que lo ha necesitado un compañero él ha estado y porque en sí uno busca esa persona. Pero te decía si mañana me dicen que otro es el candidato, vamos a estar trabajando para el candidato del Frente Cívico (...) Aunque sea radical... (Entrevista a Ricardo N., mayo de 2010).

Nosotros tenemos un panorama incierto, pasa por la decisión que pueda tomar el gobernador. Hay precandidatos, varios, verás las pintadas en la calle. Los radicales y uno que es nuestro peronista Gerardo Montenegro, que ojalá Dios quiera. Uno esperaría que los compañeros ocupen lugares, aparte sabiendo la capacidad de Gerardo y es una persona que en este momento está midiendo bastante bien, es aceptado por la gente (...) Seguramente la decisión política la va a tomar el gobernador, aparte no te olvides que somos radicales y peronistas y tendrá su presión, del otro lado no van a permitir que pongan a un peronista...

... Pero nosotros somos respetuosos y bueno, si lo ponen a Gerardo bienvenido sea y si no lo ponen igual estamos dispuestos en la forma incondicional como venimos haciendo hasta ahora porque el compromiso lo hemos asumido con Gerardo. Gerardo Zamora y de ahí para abajo con nadie...

Nosotros tenemos el conductor nuestro que es Pichón Neder, Emilio Neder, él tiene un compromiso con Zamora, y así le baja a la dirigencia y transmite a la dirigencia. Nosotros vamos a poner tres precandidatos y si no va el candidato nuestro, y el que ponga el gobernador, se trabajará de igual manera (Entrevista a María N., mayo de 2010).

La aceptación de ciertas reglas no escritas relativas a la decisión de las candidaturas es inscripta en la tradición peronista del verticalismo. Como en el régimen juarista, se trata de un gran elector que se encuentra asimismo sometido a las presiones de diferentes sectores, que en este caso se trata de los sectores radicales.

Se trata de respetar acuerdos y compromisos establecidos personalmente con el conductor del peronismo por un lado, y a través de éste, con el gobernador por el otro.

La continuidad con las pautas de elección del pasado reciente se visualiza en la mención de tres precandidatos —si bien existían más de tres, eran tres los que tenían mayores posibilidades—; de forma idéntica a la forma en que Juárez elegía a los candidatos, uno entre los tres propuestos. Ello da cuenta de la vigencia de una pauta informal de una forma de elegir a los candidatos, que dota de legitimidad al gran elector, aun cuando este ya no es de las filas del peronismo.

Por otro lado, cierta percepción sobre el electorado justifica el alineamiento con el gran elector.

... a mí me hubiera gustado que se presenten todos los candidatos que quieran y que la sociedad elija al que quiera, pero mucha gente no elige la sociedad así a una persona si no, se fija quién en Santiago de dónde puede conseguir algo. Muchos le echan la culpa a los políticos y realmente es la gente, es la gente la que va hacia dónde puede conseguir cosas, porque muchas veces (...) diciéndole que deberían cambiar de actitud, que deberían armar pequeñas empresas, de que armen pequeños microemprendimientos y cuando vos estabas en la reunión te quieren dar un puesto de trabajo, donde yo no trabaje y cobre o qué has traído o si hay bolsín o no hay bolsín. La gente muchas veces hace que el político tenga que ir llevándole cosas, o sea y eso saben que el que está en el gobierno tiene más posibilidad de dar..

... ¿Si no a Juárez por qué no le ganamos? Y ahora Zamora no sé quién le va a ganar... Y no sólo los pobres, los empresarios que están bien a dónde se van a ir si están bien... (Entrevista a Ricardo N., mayo de 2010).

En una provincia donde las principales fuentes de recursos son las públicas, una de las formas principales de relación con la política de la ciudadanía santiagueña es aquella que la visualiza, como un modo de “conseguir cosas” relativas a la subsistencia cotidiana como empleo o alimentos (Farinetti, 2005).

Más allá de cómo efectivamente opera la utilización de los recursos públicos durante la campaña electoral, resultan de singular importancia las representaciones que los actores participantes en la campaña tienen de ella, lo cual tiene sus efectos prácticos, de forma que efectivamente algunos dirigentes elijan presentarse por dentro del oficialismo y no por fuera.

A continuación se analizan casos de dirigentes que luego de estar en la oposición han decidido incorporarse al oficialismo y donde —dentro de la complejidad de los motivos que los han llevado a tomar ese curso de acción—, el tema de los “recursos” es recurrente.

*“... Seguíamos gestionando y me era difícil llegar, difícil llegar...”<sup>42</sup>*

Dentro de los dirigentes políticos que actualmente forman parte del armado oficialista, se encuentran muchos que inicialmente fueron opositores, como el ya mencionado Ricardo N., cuya importancia como dirigente político lo hicieron valioso frente al oficialismo, que preferían “tenerlo adentro” que “afuera”. A continuación, sus propias razones para estar “adentro”:

... seguíamos gestionando y me era difícil llegar, difícil llegar... Difícil conseguir cosas para la gente y de tanto gestionar, gestionar no teníamos un espacio y Pichón Neder, quien es el conductor de Bases Peronistas, me convocó y me dijo: “Mirá Eduardo en el Partido Justicialista ha quedado gente pero sos uno de los que yo quiero rescatar, te invito a que trabajes conmigo” “Sí, pero señor Neder yo tengo esta necesidad, esta necesidad, esta necesidad y quiero gestionar cosas para la gente y no tengo un espacio” “Venite con nosotros te vamos a dar un espacio porque sabemos que sos buena persona (...)Yo no he venido aquí para matar al peronismo y hacerme radical, yo para ser parte de este gobierno y entre radicales y peronistas y trabajar juntos por la provincia (...)

“Siempre que yo he querido hacer un centro de cuidados infantil y a veces no encuentro el apoyo”, “quedate tranquilo que de aquí para adelante los proyectos que vos quieras porque

---

<sup>42</sup> “Gestionar” remite a la posibilidad de dar respuesta desde la administración pública a diversas problemáticas sociales. Ello puede ser tanto a través de la ocupación de un cargo público o a tener la posibilidad de contactar a algún funcionario que dé respuesta a las diversas demandas. El que “gestiona” es típicamente el mediador, aquel que intermedia entre las diversas personas o grupos que demandan y el funcionario con capacidad de dar respuesta a la demanda en cuestión.

son bien intencionados, yo y el gobernador te vamos a acompañar” (Entrevista a Ricardo N., mayo de 2010).

Ricardo N. debió establecer un vínculo personal con el principal referente del peronismo del Frente Cívico, el Ministro de Gobierno, para Neder, parte importante del *gran elector*.

La dificultad de “gestionar”, de “conseguir cosas”, “resolver problemas”, estando fuera del oficialismo, aparece como una razón recurrente en los dirigentes que optan por alinearse con el oficialismo. La necesidad de acceder a posiciones que posibiliten una mayor capacidad de resolución de problemas, principal función y capital político de los mediadores políticos (Auyero, 1997), constituye una razón de peso para integrarse en el oficialismo. Sin embargo, como está ilustrado en la misma cita, ello no es suficiente. Una apelación a la propia identidad política del dirigente fue relevante en el proceso de incorporación a las filas oficialistas. El “respeto” de su identidad peronista es una razón que esgrimen los integrantes de Bases Peronistas. Fundamentalmente, el hecho de que el gobernador esté alineado con un presidente de extracción peronista, Néstor Kirchner primero y Cristina Kirchner después, ha facilitado la incorporación de intendentes, diputados, sindicalistas, militantes de base de extracción peronista, al oficialismo provincial.

Auyero (1997) ha estudiado la dimensión simbólico-cultural constitutiva de las relaciones clientelares, en las que se expresan y se generan nuevas identidades (lealtades personales, identidades partidarias, grupales), algo que cuestiona la caracterización usual de las relaciones clientelares en términos apoyo político que se intercambia por apoyo económico. El consenso, la convergencia con los propios valores y preferencias, resulta fundamental para comprender el alineamiento con el oficialismo:

... Enfrentar al gobierno sabiendo que Zamora está y que encima hay que reconocer ha trabajado muy bien y ha hecho muchas cosas (...) Ahora yo me he ido primero al interior; he visto que en cada pueblo hay una obra o sea... Entonces, eso es lo que te hace decir “pará” o sea, aquí hay un gobierno que está pensando en la provincia, en cada paraje que me iba había una obra del gobierno, en pueblos que nunca han tenido agua hoy la tienen, hay escuelas, hay caminos, o sea “pará”, yo quiero a mi provincia. Más allá de los principios justicialistas y todo lo demás, primero la patria... (Entrevista a Ricardo N., mayo de 2010).

La posibilidad de “gestionar”, así como la coincidencia con ciertas orientaciones del gobierno, también se encuentra entre las razones que dan algu-

nos integrantes del Frente Compromiso Social que inicialmente eran opositores y luego apoyaron al oficialismo. Algunos de ellos habían participado del gobierno de la intervención federal —que comienza en abril de 2004— y eran identificados con los sectores del “progresismo” provincial, con amplia participación en las movilizaciones sociales que reclamaban el fin del juarismo, y veían con poca simpatía a un gobernador radical como Zamora. Mirta M., integrante de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), relata su incorporación al oficialismo:

Y cuando llega Zamora, eh, hubo sectores de estos mismos que caminamos las calles para quebrar digamos el sistema, eh, del juarismo, el caudillismo troglodita, digamos, eh, se fueron acercando más a Zamora. Hubo algunos como yo que nos resistimos más, teníamos desconfianza, la desconfianza era mutua, no. Yo de hecho tampoco tuve cabida, digamos, con, con Zamora, con el nuevo gobierno. O sea, era como que teníamos muchos recelos todavía con relación a lo que fue la intervención. (...) De todos modos si hubo algunas partes de estos caminantes que te digo que se fueron acercando. Y se fueron generando espacios. Y de mi caso particular, mi acercamiento fue justamente a partir de la masacre del penal por una cuestión de, este, derechos humanos. Con la APDH nosotros empezamos a tener algún tipo de participación, en busca de que tomaran medidas rápidas para mejorar la situación del penal, no (Entrevista a Mirta M., abril de 2009).

En el caso particular de Mirta M., un hecho puntual como el incendio del Penal de Varones de la provincia, y la correlativa respuesta del gobierno<sup>43</sup>, motivó su acercamiento al gobierno.

En términos generales, el apoyo o aceptación de algunos dirigentes sociales con respecto al gobierno provincial está vinculado con la instrumentación por el gobierno provincial de las “Mesas de Diálogo y Trabajo”, en las que participan los empleados de la administración pública, docentes y campesinos, junto con integrantes del gobierno provincial. Asimismo, tanto los integrantes de organismos de derechos humanos como otros integrantes del Frente Compromiso Social, visualizan en forma positiva la dotación de un personal calificado para un área de gobierno específica, como la Sub-

---

<sup>43</sup> El 4 de noviembre de 2007 se produjo un incendio en el Penal de Varones de la provincia, luego de lo cual el gobierno provincial creó dos organismos a los que se integraron miembros del movimiento de derechos humanos, como el Consejo Provincial sobre Políticas de Derechos Humanos y el Instituto Espacio para la Memoria.

secretaría de Derechos Humanos<sup>44</sup>; así como los logros en términos de avances en los juicios a los ex represores de la dictadura en la provincia<sup>45</sup>, entendibles en el marco más amplio del alineamiento del gobierno provincial con las políticas de derechos humanos del gobierno nacional.

En este punto, es relevante mencionar la discusión presente en los estudios políticos sobre la medida en que los procesos políticos provinciales se explican por los procesos políticos nacionales o si, por el contrario, existe una autonomía de los procesos políticos provinciales, irreductibles a los procesos políticos nacionales. Existen posiciones muy variadas, incluso hasta la que sostiene que la política argentina es esencialmente provincial, o en términos generales, territorial, sobre todo la literatura que se centra en las características del sistema federal argentino. Incluso la existencia de un nivel nacional y otro provincial es materia de discusión (Frederic y Soprano, 2009)<sup>46</sup>.

Los dos casos mencionados muestran cómo los lineamientos nacionales de la política son relevantes en la comprensión las conductas políticas de dirigentes específicos, que asimismo presentan sus propias razones particulares ligadas a su trayectoria política provincial.

La alianza del gobierno provincial con el oficialismo nacional tuvo su expresión política en las elecciones nacionales de 2007, en el marco de la llamada “Concertación Plural”<sup>47</sup>. La alta popularidad del gobierno de Néstor Kirchner, así como una evolución favorable de la situación económica nacional que en la provincia se tradujo en un significativo aumento de los ingresos coparticipables y de otros recursos de origen nacional<sup>48</sup>, hicieron de la articulación con el oficialismo nacional una importante fuente de capital político.

---

<sup>44</sup> Dentro de la órbita del Ministerio de Justicia, Trabajo y Derechos Humanos de la provincia.

<sup>45</sup> En 2010 se elevó a juicio la primera causa por represión ilegal en la provincia (Cecilio Kamenetzky) y actualmente se encuentran en curso los juicios en el marco de la causa denominada “Grupo Cuatro”, que abarca las detenciones ilegales y torturas cometidas entre 1976 y 1983.

<sup>46</sup> Frederic y Soprano (2009) toman la escala como problema y objeto de estudio, el cual remite a la construcción temporal y espacial de las temáticas políticas. En estudios empíricos concretos dan cuenta de la forma en que los diferentes niveles territoriales se imbrican, como por ejemplo en las trayectorias y estrategias de un mismo dirigente político.

<sup>47</sup> En el marco de la “Concertación Plural”, el entonces presidente Néstor Kirchner convocó a importantes dirigentes radicales con cargos electivos, en particular cinco de los entonces seis gobernadores de ese signo político y numerosos intendentes, conocidos como “Radicales K”. Actualmente, de los gobernadores, sólo quedan firmes en su alianza con el gobierno nacional el gobernador de Santiago del Estero y el de Río Negro.

<sup>48</sup> Si se comparan los recursos de origen nacional que recibió la provincia en el primer trimestre de 2008 con los del primer trimestre de 2005, se observa que registran un aumento del 108,3 por ciento (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias).

La dependencia de la provincia en términos de transferencias del gobierno nacional es un aspecto muy importante a tener en cuenta debido a sus consecuencias políticas. Con respecto al PBG, estas transferencias representan alrededor del 40 por ciento. Esta dependencia también está ilustrada por el bajo peso de los ingresos tributarios de origen provincial, inferior al 10 por ciento del total de ingresos (9,2 por ciento en el año 2003) (PNUD, 2005). La “profundización del cambio” propuesta por Cristina Kirchner significaba en Santiago del Estero principalmente la continuidad de las obras ejecutadas con la asistencia financiera del gobierno nacional<sup>49</sup>.

A continuación, se da cuenta de dos casos en los que los alineamientos provinciales y nacionales van por diferentes caminos, ilustrativo de la especificidad de la existencia de lógicas políticas específicamente provinciales, objeto principal del presente artículo.

Julio P. es un diputado que en el orden nacional pertenece al partido Propuesta Republicana (PRO), pero que en el orden provincial se integró al Frente Cívico —participando en la lista de diputados provinciales, tanto en 2005 como en 2008—; a pesar de que en las elecciones nacionales de 2007 acompañó la candidatura presidencial de Ricardo López Murphy por Reconectar. Desde una mirada superficial, resulta al menos llamativo que un integrante de una fuerza opositora al oficialismo nacional, en el orden provincial se encuentre alineado con un aliado del kirchnerismo como es el Frente Cívico por Santiago. Sin embargo, este alineamiento resulta comprensible en el marco de las lógicas que priman en la política provincial. La fuerza política provincial, al incluir tendencias políticas contrapuestas en su interior, puede ampliar el espectro de votantes. Más allá de que en términos organizativos el PRO es poco importante en la provincia —no dispone de dirigentes con cargos electivos más allá del diputado mencionado—, incorporarlo como aliado amplía las posibilidades del oficialismo provincial de captar el voto de otro tipo de elector.

Desde la perspectiva del diputado mencionado, el alineamiento con el oficialismo provincial reviste de los atractivos ya mencionados relativos a la posibilidad de reproducirse en tanto “dirigente representativo”. La cercanía con el gobernador es un capital político altamente valorado en un contexto en el que las principales fuentes de recursos son las públicas. Sin embargo, la reconstrucción de la perspectiva del actor involucrado muestra nuevamente la pluralidad de motivaciones que dominan la acción, y la imposibilidad de explicarla desde una única dimensión.

---

<sup>49</sup> El 25 de julio 2005 Zamora y Néstor Kirchner firmaron el “Acta de Reparación Histórica”, por el que se acordó la realización de diversas obras de infraestructura vial, hídrica y viviendas, entre otras cosas. De las obras ejecutadas, se destacan la construcción del dique Figueroa, de viviendas en el marco del Plan Federal de Viviendas, así como la construcción y mejoramiento de rutas provinciales.

Es muy incómoda la situación ahora, porque claro, cuando fusiona Recrear en PRO no hay cabida para un diputado provincial dentro del Frente Cívico en Santiago como Frente Cívico tan kirchnerista (...) Irme del oficialismo tiene un costo, pero bueno, pero no simpatizo con esta idea de otra vez un movimiento hegemónico tan fuerte donde hay peronistas, radicales, de todo, el mensaje este tiene gancho político porque él siempre dice Santiago siempre le pasó lo que le pasó, postergación, decadencia porque siempre estuvimos con diferencias con los gobiernos nacionales, yo por primera vez me alinee de una manera institucional con el gobierno nacional, mira todo lo que conseguimos, le tocó el tiempo de bonanza, obviamente. Así que tiene gancho ese mensaje (...) No puedo decir nada ante la cantidad de caminos que se pavimentan, líneas eléctricas que se hacen, diques, todo lo que se hace. Como se dice ahora, sería políticamente incorrecto que ponga reparos a eso, no lo pongo, pero pongo reparos a prácticas, en transparencia hay déficits, eso está claro, en prácticas republicanas hay déficits (Entrevista a Julio P., agosto de 2010).

Si bien no comparte ciertos aspectos del gobierno, e incluso su situación política es “incómoda”, la legitimidad con la que cuenta el Frente Cívico constituye un motivo importante para mantenerse “adentro”. El mensaje político al que se refiere es aquel por el que el Frente Cívico se presenta como aquella alianza que logró superar los enfrentamientos del pasado —entre peronistas y radicales, así como entre el gobierno provincial y el gobierno nacional—, gracias a lo cual la provincia se ha beneficiado; eslogan presente en todas las campañas electorales.

La legitimidad política, que se traduce en los resultados electorales, constituye un motivo o al menos una justificación para mantenerse dentro de las filas del oficialismo provincial. La alianza con el gobierno nacional y los “beneficios” que ello ha traído a la provincia, constituye un motivo recurrente en el apoyo de dirigentes de diferentes extracciones al oficialismo provincial.

Más allá los motivos por los que se mantienen dentro o fuera del oficialismo, cabe detenerse en el fenómeno de la fluctuación de los dirigentes políticos en sus alineamientos, tanto provinciales como nacionales; el cual ya ha sido observado en la mayor parte de las provincias argentinas, como producto y evidencia del debilitamiento del rol de los partidos tanto en la política nacional como provincial (Cheresky y Pousadela, 2004; Cheresky, 2006, 2009). En el caso particular de Santiago del Estero, y si bien durante el “régimen juarista” se distinguía todavía un espacio político peronista y

otro con fuerzas de extracción radical; al interior de los mismos ya se había verificado un proceso de desimplicación partidaria de algunas redes que ponían su capital organizativo en función de distintos candidatos de acuerdo con sus intereses organizativos y sus afinidades con los candidatos (Vommaro, 2003, 2004). En ocasiones, ello suponía tener alineamientos nacionales divergentes, aun dentro del mismo espacio político.

Un caso muy ilustrativo de esta fluctuación es el de Darío J., que en las elecciones provinciales de 2005 se encontraba en la oposición al Frente Cívico, hasta que en las elecciones de 2008 encabezó una lista colectora que apoyaba la reelección del gobernador. Sin embargo, en las elecciones municipales de 2010 nuevamente se presentó “por fuera”.

No, bueno, pero yo también he estado siempre en la oposición, cuando he estado con Zamora me ha dado, diez contratos más no (...) Para la gente, contratitos de locación de servicios (...)

Nosotros cuando hemos hecho el acuerdo con el gobernador Zamora por necesidad política de supervivencia y por financiación para la campaña (...) Zamora nos ha dado unos pesos y después no nos ha permitido poner el nombre de él en ningún lado (...) A la colectora por ejemplo no nos permitía, por ejemplo en una publicidad televisiva, usar el nombre de él, en los afiches tampoco, no nos permitía usar en los medios gráficos, tampoco disponíamos de los recursos del Estado. Es decir, no disponíamos de vehículos, ni de materiales del Estado, como por ejemplo, bolsones de alimentos, chapas, mercadería de Acción Social (...) Lo único que nos ha dado ha sido la boleta de él y una platita, muy poquito, que no representaba ni siquiera el tercio de gasto. Pero bueno, era diferencia de vivir o morir. Y la boleta era la diferencia entre vivir o morir. Era un suicidio ir solo... (Entrevista a Darío J., noviembre de 2010).

La obtención de recursos públicos, que en general es considerada por la literatura sobre política provincial como el principal “bien” que se intercambia por apoyo político, aparece como un motivo importante en el curso de acción tomado por el dirigente apoyado al alinearse con el gobernador. Sin embargo, y aunque aparece como la línea divisoria entre la vida y la muerte de su fuerza política —la “supervivencia”—, es claro que no es lo único que se apunta a obtener.

La posibilidad de mostrar la imagen del gobernador en la campaña electoral era un bien simbólico apreciado, según se desprende de la cita. Mostrar

la imagen del gobernador supone la posibilidad de traccionar votos, en virtud del consenso que cuenta en la ciudadanía provincial. El gran elector no sólo se constituye porque monopoliza recursos sino también porque monopoliza el principal bien en un régimen democrático, el apoyo de los votantes.

“Correr con el caballo del comisario”, es decir, ser el candidato oficialista; o al menos obtener lugares en las listas de candidatos oficialistas; es buscado por dirigentes políticos de diferentes extracciones, con una similar pluralidad de motivaciones. En general, una percepción de que es imposible “sobrevivir afuera” del oficialismo, explica o justifica *ex post* su curso de acción. El consenso con el que cuenta el gobernador, en virtud de las políticas de gobierno, constituye un motivo que aparece en todos los casos.

En ocasiones el alineamiento con el oficialismo es explicado a partir de las políticas adoptadas en determinadas áreas relevantes para el dirigente en cuestión “en particular”. Cada uno tiene su razón particular para describir su apoyo, lo cual podría ser considerado un dato menor o una simple manera de interpretar el propio curso de acción de los actores. Pero en el contexto estudiado, remite al fenómeno más general de la *personalización* de la forma de construcción política.

La política como un acuerdo entre personas lejanamente se trata de un asunto oscuro, sino que es la forma en que los propios dirigentes conciben el armado político del que forman parte, y en lo que descansa su legitimidad.

Hay un proyecto único, que tiene un garante, que es Zamora. Mientras sea el garante Zamora, estamos en un proyecto único todos, peronistas y radicales. Por qué es el garante Zamora, porque él ha demostrado mantener esa dosis de equilibrio entre peronistas y radicales y mantener ese equilibrio con un bajísimo nivel de conflicto. (...) el garante es Zamora, los justicialistas que están dentro del Frente Cívico ven en Zamora un tipo en quien pueden confiar de que va a cumplir el mantener a todos los sectores adentro (Entrevista con el Diputado Provincial Matías B., mayo de 2007).

## VI. Palabras finales

Auyero (2007) sostiene que existe una doble vida analítica de las relaciones clientelares: una objetividad del primer orden —distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas— y una objetividad de segundo

orden por la que las relaciones clientelares existen como esquemas de apreciación, percepción y acción en las estructuras mentales de los sujetos. Se trata de dar cuenta así de la dimensión subjetiva del clientelismo, partiendo de la premisa de que el hecho que haya intercambio no es suficiente para dar cuenta de las razones, las creencias y las evaluaciones que lo motorizan. Para comprender la formación de un *gran elector* provincial, sea el gobernador en particular o el oficialismo provincial como un todo, es insuficiente centrarse en los “bienes” que se intercambian. Existe algo *previo* a ello, que es la legitimidad de ese gran elector, por la cual actores de diversas extracciones políticas eligen alinearse o formar parte de él. Esta legitimidad involucra percepciones y creencias sobre el lugar del gobernador como principal decisor de las candidaturas e incluso sobre la forma en que votan los ciudadanos — siempre eligiendo candidatos oficialistas—. Asimismo, no son siempre bienes materiales —cargos, dinero, lugares en las listas— los que se intercambian por lealtades políticas. También se trata de bienes simbólicos, tal como lealtades personales, respeto de acuerdos, e incluso la posibilidad de mostrar la imagen del gobernador en una campaña electoral, entre otros.

Según Weber (1992), motivos puramente materiales y racionales con arreglo a fines suponen una relación frágil entre el gobernante y gobernado —entre el imperante y su cuadro más exactamente—, lo cual hace necesario considerar motivos afectivos o racionales con arreglo a valores; e incluso la creencia en la legitimidad. Los estudios de caso en profundidad permiten reconstruir los términos de dicha legitimidad, a partir de la posibilidad de abordar la perspectiva de los actores políticos provinciales y comprender “desde adentro” la formación de un *gran elector*; situando la innegable centralidad del uso de los recursos públicos en la política provincial en el marco de un juego político que involucra una complejidad de motivaciones y prácticas, que resulta necesario seguir desentrañando.

Según lo analizado, la importancia de la confianza y la lealtad como capitales altamente valorados en la vida política provincial —sobre todo en cuanto se refiere al vínculo con el líder principal—, ofrece un punto de partida relevante para comprender más en profundidad un juego político que difícilmente pueda ser reducido a los pares autoritarismo/democracia.

## Bibliografía

- Auyero, Javier (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.
- Behrend, Jacqueline (2008). “Democratic Argentina and the ‘Closed Game’ of Provincial Politics: Protest and Persistence”, Tesis doctoral, University of Oxford.

- Behrend, Jacqueline (2009). “La política de las familias: el juego cerrado en las provincias argentinas”, ponencia presentada en el seminario Nuevos Estudios sobre el Federalismo Argentino, Ciudad de Buenos Aires.
- Boivin, Mauricio, Ana Rosato y Fernando Alberto Balbi (2003). “Frasquito de anchoas, diez mil kilómetros de desierto... y después conversamos: etnografía de una traición”, en Rosato, Ana y Fernando Alberto Balbi (eds.), *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*, Buenos Aires, Antropofagia.
- Borges, André (2007). “Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil”, en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, N° 2, julio-diciembre.
- Botana**, Natalio (1985). *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Hyspamérica.
- Bourdieu, Pierre (2008). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*, Madrid, Akal.
- Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (2001). *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Carreras, Sergio (2004). *El reino de los Juárez*, Buenos Aires, Aguilar.
- Castiglione, Virgilio (2010). *Historia de Santiago del Estero (Bicentenario 1810/2010)*, Santiago del Estero, Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero.
- Centro de Estudios de la CTA (2004). “Síntesis Estadística. Santiago del Estero. Mapa productivo, distribución del Ingreso y situación fiscal”, CTA.
- Cheresky, Isidoro (2006) (comp.). *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cheresky, Isidoro (2009). *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Rosario, Homo Sapiens.
- Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (comps.) (2004). *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*, Buenos Aires, Biblos.
- Cusicanqui Rivera, Silvia (1990). “Liberal Democracy and Ayllu Democracy”, en Fox, Jonathan (ed.), *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines*, Londres, Frank Cass.
- Dandán, Alejandra, Silvina Heguy y Julio Rodríguez (2004). *Los Juárez. Terror, corrupción y caudillos en la política argentina*, Buenos Aires, Norma.
- Dargoltz, Raúl, Oscar Gerez y Horacio Cao (2006). *El nuevo santiagueño: cambio político y régimen caudillista*, Buenos Aires, Biblos.
- Durazo-Herrmann, Julián (2007): “Frontières territoriales et frontières politiques: états subnationaux et transition démocratique au Mexique”, en *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 14.

- Farinetti, Marina (2005). “Violencia y risa contra la política en el Santiagueño: indagación sobre el significado de una rebelión popular”, en Schuster, Federico, Francisco Naishtat, Gabriel Nardacchione y Sebastián Pereyra (comps.), *Tomar la palabra*, Buenos Aires, Prometeo.
- Frederic, Sabina y Germán Soprano (2009). *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Gervasoni, Carlos (2009). “¿Cuán democráticas son las provincias argentinas? Estrategias objetivas y subjetivas de inferencia descriptiva”, en *Boletín de Política Comparada*, Vol. 2, N° 1, enero-febrero.
- Gibson, Edward (2004a). ***Federalism and Democracy in Latin America***, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward (2004b). “Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes”, ponencia presentada en reunión anual de la American Political Science Association, Chicago.
- Godoy, Mariana (2009). “El PJ-juarista en la espesura de la crisis del régimen. Un mapa de la estructura partidaria para ir hacia las prácticas”, en Silveti, Marisa (comp.), *El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en ocaso del juarismo*, Santiago del Estero, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo (2004). “Notas sobre la democracia en América Latina”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, Alfaguara.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2010). “Régimen político provincial y formación de dirigencia política. El caso de Santiago del Estero”, ponencia presentada en III Jornadas de Estudios Políticos, Argentina.
- Perissinotto, Renato y Adriano Codato (2008). “Por um retorno à Sociologia das Elites”, en *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 16, N° 30.
- PNUD (2005). *Informe de desarrollo humano 2005. Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades*, Buenos Aires, PNUD.
- Salas, Norma (2002). “Carlos Juárez: poder, política y clientela en Santiago del Estero a fines del siglo XX”, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Schnyder, Celeste (2008). “Política y violencia en la Democracia argentina. El régimen juarista en Santiago del Estero”, ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional sobre Democracia, Rosario.
- Silveti, Marisa (2006). “Alianza entre dirigentes y apatía ciudadana en Santiago del Estero”, en Cheresky, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.

- Vommaro, Gabriel (2003). “Partidos partidos: elecciones y política en Santiago del Estero 1999-2001”, en Cheresky, Isidoro y Jean Michel Blanquer (comps.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Rosario, Homo Sapiens.
- Vommaro, Gabriel (2004). “La política santiagueña en las postrimerías del juarismo. Elecciones nacionales, provinciales y municipales, septiembre 2002/septiembre 2003”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (eds.), *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*, Buenos Aires, Biblos.
- Vommaro, Gabriel (2009). “Redes políticas y redes territoriales en la construcción del posjuarismo”, en Silveti, Marisa (comp.), *El protector Ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en ocaso del juarismo*, Santiago del Estero, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Weber, Max (1992). *Economía y Sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

### ***Datos electorales***

Dirección General de Informática, Ministerio de Economía, Provincia de Santiago del Estero.

Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero.

### **Palabras claves**

régimen político subnacional – política provincial – elecciones – democracia – Santiago del Estero

### **Key words**

subnational political regime – provincial politics – elections – democracy – Santiago del Estero

### **Abstract**

Inspired by the interest in the topics related to subnational political regimes, the article is based on a study case of the province of Santiago del Estero. After the return of democracy, the ruling party has only left office after political crises that culminated in federal interventions. After the one in 2004, the Partido Justicialista left office, giving end to what was considered a case of “subnational authoritarianism”. Nevertheless, the party in power is even more powerful now than in the past. By studying the electoral processes

in the period 2005-2010, it is shown how there are electoral practices that persist throughout time: the ones that settle the governor as the main decider of candidatures and the ruling party as the most desired option. Based on in-depth interviews with provincial political leaders, the aim of this article is to discuss two of the main perspectives in subnational studies: the one centered on the pair authoritarianism/democracy, and the one of the fiscal federalism, focused on the control of public resources by the governor. An explanation centered in the material goods that are exchanged is considered insufficient, for the electoral practices that places the governor as the main elector enjoys of great legitimacy among the political leaders, who present different arguments in their support of the governor. Rather than a game in which they are prevented from their freedom of action, it is more about political practices created and recreated by its participants, who believe that the best option is being part of the ruling party.

**ANEXO**

**Tabla 1**  
Los gobiernos provinciales desde 1983

<b>Período</b>	<b>Gobernador</b>	<b>Fuerza política</b>
10/12/1983 - 10/12/1987	Carlos Juárez	Partido Justicialista
10/12/1987 - 11/12/1991	César Iturre	Partido Justicialista
11/12/1991 - 27/10/1993	Carlos Mujica	Partido Justicialista
27/10/1993 - 18/12/1993	Fernando Martín Lobo	Partido Justicialista
18/12/1993 - 6/07/1995	Juan Schiaretta	Intervención Federal
6/07/1995 - 00/09/1998	Carlos Juárez	Partido Justicialista
00/09/1998 - 10/12/1999	Darío Augusto Moreno	Partido Justicialista
10/12/1999 - 14/12/2001	Carlos Juárez	Partido Justicialista
14/12/2001 - 25/11/2002	Carlos Ricardo Díaz	Partido Justicialista
25/11/2002 - 12/12/2002	Darío Augusto Moreno	Partido Justicialista
12/12/2002 - 1/04/2004	Mercedes M. Aragonés de Juárez	Partido Justicialista
1/04/2004 - 23/03/2005	Pablo Lanusse	Intervención Federal
23/03/2005 - 23/03/2008	Gerardo Zamora	Frente Cívico por Santiago
23/03/2008 -	Gerardo Zamora	Frente Cívico por Santiago

Fuente: Elaboración propia en base al Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero.

# Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica\*

LAURENCE WHITEHEAD

Universidad de Oxford, Reino Unido  
laurence.whitehead@nuffield.ox.ac.uk

*Las metáforas mecánicas han colonizado las ciencias sociales, incluyendo el estudio de los procesos de democratización. Pero es posible que nos estén brindando un marco conceptual engañoso para evaluar los procesos sociales “autoequilibrantes” en curso que no tienen un “estadio final” natural, como es el caso de la democratización. Propongo, en cambio, indagar en la biología moderna como fuente alternativa de razonamiento por analogía, ya que ésta ofrece un repertorio de metáforas más flexibles y apropiadas que pueden reanimar las explicaciones por analogía de los procesos de democratización. El giro que implicaría modelar la democracia como una práctica viviente permanentemente dirigida hacia la autopreservación y propagación brinda una lógica más clara para los estudios comparativos al centrarse en la “calidad” relativa de la democracia en distintos contextos. Comienzo con una breve reseña de la inestabilidad histórica y de la actual naturaleza disputada de la mayoría de los procesos de democratización; luego, examino la morfología de los conceptos políticos complejos y propongo analogías biológicas alternativas para reemplazar las metáforas físicas que predominan actualmente.*

## Introducción

Las metáforas mecánicas, con el poder persuasivo de un linaje newtoniano ilustre y de larga data, han colonizado las ciencias sociales, incluyendo el estudio de los procesos de democratización. Las democracias se “consolidan” o “construyen”, avanzan mediante la “ingeniería institucional”, a veces padecen crisis debido a “shocks” exógenos, o incluso se “quiebran” como resultado de “presiones internas”. Pero si bien las analogías tomadas de las ciencias físicas pueden estimular la formación de conceptos en las ciencias humanas, también se pueden osificar y terminar brindando un marco conceptual engañoso para evaluar procesos sociales “autoequilibran-

---

\* Esta es una versión revisada del artículo publicado originalmente en *Perspectives on Politics*, Vol. 9, N° 2, 2011; y se reproduce aquí bajo autorización del autor y de los editores. (Traducción de Jacqueline Behrend).

tes” que no tienen un “estadio final” natural, como es el caso de la democratización. Propongo un correctivo: consultar a la biología moderna como fuente alternativa, igualmente científica, de razonamiento por analogía. Como ilustran otros estudios de la política, ésta puede ofrecernos un repertorio de metáforas más flexibles y apropiadas para generar explicaciones por analogía renovadas y reanimadas de los procesos de democratización<sup>1</sup>.

En las ciencias físicas, el conocimiento avanza principalmente a través de la acumulación y el refinamiento, dentro de marcos conceptuales que son tan aceptados universalmente que rara vez se los vuelve a examinar. Pero en las ciencias humanas, donde los objetos que están bajo observación son también los observadores, los marcos de referencia consensuados, estables y externamente dados que subyacen al modelo estándar de razonamiento científico (los conceptos “estipulativos”) se ven expuestos a desafíos periódicos. A menudo, las formas aceptadas de caracterizar las realidades sociales que ameritan ser estudiadas no logran capturar características importantes de los fenómenos que deben explicar<sup>2</sup>. Esto es particularmente cierto en el caso de los conceptos normativos muy abstractos cuyo significado proviene de asociaciones y presuposiciones socialmente construidas externas a la definición formal (el conocimiento “tácito” en el sentido de Polanyi, 2009) y que pueden ser utilizados como instrumentos de poder.

El concepto de “democracia política” reúne todas estas condiciones, y sus instancias (“concepciones”) prácticas se alimentan intensamente de una variedad de realidades históricas que cambian con gran velocidad. Las variantes locales y las reinterpretaciones generacionales lo exponen a la reevaluación y lo someten a una presión intensa de “estiramiento conceptual”. Esto hace que la democracia sea un ejemplo paradigmático de un concepto “esencialmente disputado” (Gallie, 1956), y distingue el estudio de la democratización comparada del modelo estándar de especialización científica que funciona tan bien en las ciencias físicas.

Es posible generar una definición estipulativa de la democracia y derivar de ella una cantidad reducida de indicadores empíricamente verificables para medir el estado de la democracia en distintos contextos. Pero si la democracia es un concepto deontológico y esencialmente disputado, entonces es *tanto* un conjunto de procedimientos/prácticas institucionales realmente existentes *como* un ideal deseado, así que los analistas deben lidiar

<sup>1</sup> Ver Morlino (2009: 273-296), así como mi propio primer intento de aplicar una metáfora biológica al estudio de la democratización (Whitehead, 2001). Un análisis del Estado que trata estas cuestiones más de lleno es el de Steinmo (2010), que lo considera una estructura adaptativa compleja, e invoca modelos evolutivos y biológicos como fuentes de inspiración para el institucionalismo histórico y para teorizar sobre el Estado en particular .

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Shapiro (2005: 202). Shapiro recomienda tomar la “problematización de la redescipción” como prioridad.

con la implicancia de que habrá al menos algunos aspectos del ideal que no podrán realizarse plenamente. Esta discrepancia sentida entre las condiciones reales y las ideales es el motor de todos los procesos de democratización y obliga a los comparativistas a incorporar consideraciones sobre la calidad de la democracia en sus ejercicios de calibración.

Me centro en los procesos de democratización y no en el ideal de la democracia como un estadio final único, fijo e internamente consistente, y me pregunto si la biología brinda mejores analogías que la mecánica para razonar acerca de los procesos de democratización contemporáneos. Una perspectiva biológica nos puede ayudar a sortear la rigidez excesiva y la arbitrariedad poco razonable de las definiciones estipulativas que predominan actualmente. Y el giro hacia la modelación de la democracia como una práctica viviente que está permanentemente orientada hacia su autopreservación y propagación brinda una lógica más clara para los estudios comparativos que se centran en la calidad relativa de la democracia en distintos contextos. En lugar de concentrarnos en los rasgos defectuosos o disfuncionales de los regímenes democráticos existentes partiendo de un modelo ideal (mecánico), este giro nos permite centrarnos en la salud de un sistema adaptativo complejo gobernado por principios reguladores que le posibilitan acomodarse a distintos ambientes externos y recalibrar las funciones internas. Otra implicancia es que si bien las democracias pueden tener una larga vida, no se puede suponer que sean inmortales.

Comienzo con una breve reseña de la inestabilidad histórica y de la actual naturaleza disputada de la mayor parte de los procesos de democratización. Luego, analizo la morfología de los conceptos políticos complejos y el significado de las metáforas y analogías en este contexto, critico las metáforas provenientes de la física que predominan actualmente y propongo analogías biológicas como una fuente alternativa y renovada para la formación de conceptos. Concluyo recordando que si bien la incorporación explícita de metáforas biológicas a nuestro pensamiento sobre la democratización puede reanimarlo, este procedimiento tiene sus limitaciones y sus peligros.

### **Concepciones cambiantes de la democracia/democratización**

Han existido concepciones contrapuestas de la democracia desde hace por lo menos dos milenios y medio, y si bien las circunstancias de su emergencia fueron específicas a un contexto muy particular, se ha argumentado persuasivamente que la democracia fue inventada en varias ocasiones y en una gran variedad de contextos (Goody, 2006). Estas distintas formas de entender la democracia se derivan en gran medida de preconceptos no ana-

lizados<sup>3</sup> y supuestos tácitos sobre la naturaleza de la polis, el *demos* y el orden político. Tradicionalmente, los ciudadanos británicos tienen una propensión a “asociar libremente”<sup>4</sup> la democracia con rasgos muy específicos del modelo de “Westminster” que no son componentes fundamentales del concepto abstracto de la democracia, pero que han sido compartidos y tomados como algo dado durante tanto tiempo que enmarcan la comprensión colectiva (las asociaciones tácitas) que tienen los británicos de la categoría general. De manera similar, cuando los ciudadanos estadounidenses promueven la democracia en el exterior, a menudo se embarcan en este proyecto con el conjunto particular de asociaciones que ellos tienen —y no con el “sistema de Westminster” o con las definiciones estipulativas de Dahl o Schumpeter en mente—. De la misma manera, la asociación libre en México, China o Irak no produciría una convergencia fácil en torno a las concepciones británicas o estadounidenses, debido a que tienen una memoria histórica y asociaciones tácitas contrapuestas. Estos breves ejemplos sirven para desentrañar el concepto de democracia política como concepto atemporal, estable y universal, y permiten una comprensión más hermenéutica (en el sentido de Gadamer) de la democratización.

Durante la Guerra Fría, se oponía una versión atemporal y abstracta de la democracia al totalitarismo —un esquema binario que se revivió recientemente con el debate de la democracia *versus* el islam—. A medida que la polaridad de la Guerra Fría se desvaneció y varios países comenzaron a democratizarse, apareció una visión de la democratización como “metamorfosis” basada en el caso español (1975-1981), que preservaba la esencia del análisis binario. El modelo comienza con un régimen autoritario de larga data y estable; el cambio de régimen se desencadena cuando los intentos de liberalización escapan al control de quienes los inician y allí ocurre la transición a la democracia; poco tiempo después, se arraiga (consolida) un nuevo régimen plenamente democrático y se convierte en el único juego aceptado. Esta explicación simplificada de la transición española fue sostenida por muchos observadores como norma para evaluar todos los procesos de democratización. Generó algunas conclusiones generales fuertes y ofreció un marco interpretativo y un criterio idealizado para analizar otros casos. Pero a medida que los elementos omitidos del esquema se volvieron más frecuentes, el poder explicativo de esta interpretación disminuyó. Los casos complicados del sur de Europa (Grecia, Portugal y Turquía) se dejaron de lado como atípicos, y las complejidades y ambigüedades de la transición española se perdieron de vista.

<sup>3</sup> Lo que Gadamer llama “prejuicios”. Ver Gadamer (1989); ver también Searle (2010).

<sup>4</sup> Paul Jorion me recordó la utilidad de la técnica de la asociación libre como mecanismo para descubrir los presupuestos no expresados que están detrás de todo análisis formal; ver Jorion (2009: 102).

El cambio de régimen democrático es más complejo, prolongado, errático y tiene trayectorias más diversas de lo que sugiere el modelo binario. La aceptación generalizada del modelo resultó no sólo de su parsimonia y conveniencia moral, sino también de su contribución al discurso del “fin de la historia” en el período posterior a la Guerra Fría. La convergencia entre los requisitos hegemónicos occidentales y el modelo de democratización como “metamorfosis” llegó a su fin y la “guerra contra el terrorismo” llena el vacío que dejó la desaparición de la amenaza soviética. Una “metamorfosis” que cuestione la seguridad occidental en Egipto, Afganistán o quizá incluso México demostraría que no todas las cosas buenas van necesariamente de la mano cuando se pone en marcha la democratización. Por lo tanto, el control sobre lo que cuenta como una democracia se ha convertido en un terreno importante de disputa y debate, resaltando nuevamente la naturaleza “esencialmente disputada” de la terminología.

Estos ejemplos demuestran que las concepciones habituales de términos tan complejos y controvertidos como democracia y democratización están sujetas a formas sutiles pero significativas de desplazamiento y variación. A medida que cambia el contexto histórico y espacial, también pueden cambiar las asociaciones principales que anclan estos conceptos. Por ejemplo, la invasión de Irak bien puede haber sacudido muchas de las nociones colectivas acerca de cuáles son las connotaciones fundamentales del término “democratización”. Este tipo de terminología política cambiante es inherentemente propensa tanto al “estiramiento conceptual” como a la disputa y reapropiación normativa. Esto se debe a que existe una estructura metafórica tácita que subyace a los conceptos amplios y que les permite adaptarse a las demandas cambiantes.

Esto ocurre particularmente con conceptos que son internamente complejos y valorativos, como la democratización, y que contienen descripciones contrapuestas de sus partes constituyentes. Las disputas sobre estos términos “no se pueden resolver apelando solamente a la evidencia empírica, el uso lingüístico o los cánones de la lógica” (Gallie, 1956: 178, 169). Uno podría intentar identificar un núcleo fundamental de un concepto que se pueda aplicar universalmente y que lo resguarde del “estiramiento conceptual” (Sartori, 1970). Pero por más convincentes que puedan ser los comparativistas al caracterizar la democracia como un “estadio final”, es mucho más difícil, como diría Michael Freedon, “desdisputar” la democratización como proceso histórico (como “trayectoria”) que podría estar orientado a un estadio final determinado (Freedon, 1996)<sup>5</sup>. De hecho, la expe-

---

<sup>5</sup> Pierre Rosanvallon rechaza la ilusión de un “estadio final” por motivos relacionados: “Una democracia de equilibrio, por lo tanto, también significa una democracia imperfecta, no terminada, siempre amenazada por una creciente distancia entre las ilusiones que despierta y las realidades observadas” (Rosanvallon, 1998: 305).

riencia comparativa indica que difícilmente pueda definirse la democracia (teleológicamente) en base a un punto de llegada que garantiza su éxito.

La explicación que da Michael Freedon de los conceptos políticos, que se centra en la lógica interna de un análisis morfológico en lugar de en las contingencias externas de la historia política, ayuda a explicar por qué la democratización es tan propensa a eludir las restricciones estipulativas de una definición fija, sin importar cuán bien desarrollada esté la definición<sup>6</sup>. Si bien debe haber algún elemento central de un concepto que no pueda ser eliminado (“el gobierno del pueblo”, en el caso de la democracia), este elemento puede ser demasiado escueto como para estabilizar la idea. Necesitamos una variedad más amplia de componentes para darle al concepto su significado completo, y estos componentes se pueden ordenar de múltiples maneras. Freedon no considera a los conceptos como entidades autónomas y autosuficientes. Por el contrario, los conceptos sucesivos interactúan y se superponen en el discurso político. Una versión de la democracia puede estar fuertemente asociada al liberalismo, otras al republicanismo, al socialismo o al capitalismo. En cada caso, las características adicionales optativas se ordenan para hacer espacio para el concepto adyacente adecuado. Adquieren su coherencia según cómo se vinculen en una ideología o en un discurso político. El análisis morfológico nos muestra que la disputabilidad esencial surge porque las características adicionales necesarias para darle al término toda su fuerza, y los criterios que deberían aplicarse para priorizar algunas características y marginar otras siempre estarán en disputa.

### **Analogías físicas versus analogías biológicas**

Las analogías y las metáforas son los mecanismos frecuentemente ocultos que sirven para racionalizar la elección de alternativas conceptuales y hacer que la narrativa en la cual están insertos nuestros conceptos políticos sea creíble. Usualmente, inspiran nuevas metáforas heurísticas, algunas de las cuales se osifican o se vuelven tan rancias (“boom y decadencia”) que es fácil olvidar las analogías físicas a las que hacen referencia; otras todavía no se han convertido en *clichés* (“pinchar la burbuja” o “impulsar medidas de reforma”). Todas evocan una metáfora importada de un dominio diferente (en todos estos casos, un dominio físico) para dilucidar un proceso social que de otro modo sería menos accesible.

La sustitución de estas metáforas por metáforas biológicas explicitaría lo que actualmente está oculto (la estructura metafórica de la caracteriza-

---

<sup>6</sup> Es este el motivo por el cual he caracterizado a la democratización como una idea “flotante pero anclada” y por el cual Leonardo Morlino (2005) habla de “anclaje democrático”.

ción dominante de la democratización). También dilucidaría un proceso social difícil de aprehender de otro modo a través de la utilización de una estructura de analogías más relevante, apropiada y flexible. Según Loet Leydesdorff, glosando a Jürgen Habermas,

mientras que la física se pregunta por las causas y los orígenes, la teoría evolucionista supone que los mismos efectos pueden ser causados por distintas combinaciones subyacentes (...) Por lo tanto, la búsqueda metafísica de causas últimas y orígenes fundacionales es reemplazada por un enfoque (potencialmente empírico) en el orden emergente (...) En el modelo metabiológico, el esquema de causa/efecto de las variables independientes y dependientes es reemplazado por un modelo de flujo en distintos contextos (...) Se supone que los sistemas distribuidos en movimiento exhibirán tanto estabilidad como cambio a medida que atraviesan un 'ciclo de vida' en una variedad de contextos (Leydesdorff, 2000: 279-280).

La caja de herramientas de los estudios de democratización comparada está repleta de metáforas físicas, como, por ejemplo, olas y bolas de nieve. La transición (un cambio de estado, como de líquido a gas) y especialmente la "consolidación" (el encastre de bloques que se convierten en una estructura sólida) invocan analogías implícitas con procesos físicos. El equilibrio, que está en el centro del resurgimiento neoclásico en la economía, es otro mecanismo de analogía. El equilibrio implica lograr la estabilidad a través del posicionamiento de una entidad en el punto de intersección entre fuerzas iguales y opuestas. Pero en la biología un organismo se autorregula para mantener la homeostasis. Este no es un equilibrio inerte (es decir, la muerte), sino un autobalanceo adaptativo y un acomodamiento a las presiones externas. ¿Cuál de estos procedimientos alternativos tácitos es más relevante para el análisis de los procesos de democratización?

Todo lenguaje está impregnado de alusiones metafóricas, pero sólo un conjunto limitado de estas es capaz de estructurar el pensamiento de las ciencias sociales. A estas se las puede denominar "metáforas constitutivas" en la medida en que se convierten en "una parte irremplazable de la maquinaria lingüística de una teoría científica (...) que los científicos utilizan para expresar afirmaciones teóricas para las cuales no se conoce ninguna paráfrasis literal adecuada" (Klamer y Leonard, 1994: 21). Debemos desentrañar la estructura de analogías general dentro de la cual está inmersa una secuencia de metáforas constitutivas<sup>7</sup>. Los procesos biológicos nos llevan a

<sup>7</sup> Por ejemplo, el modelo binario (la estructura de analogía) de la transición democrática como "metamorfosis" invoca una secuencia continua de metáforas físicas.

hablar de la dialéctica de la especificidad y la plasticidad durante el desarrollo, la dialéctica mediante la cual el organismo viviente se construye a sí mismo. La propiedad central de toda vida es la capacidad y la necesidad de construir, mantener y preservarse a sí misma, un proceso conocido como *autopoiesis* (Rose, 2005: 18)<sup>8</sup>.

La democratización también puede ser estudiada como autopoiesis.

Con ese espíritu, hace un tiempo propuse dos metáforas tomadas de las ciencias biológicas —a saber, “contagio” y “viabilidad”—. En contraposición con la bola de nieve de Samuel Huntington, la metáfora del contagio apuntaba a separar los diversos procesos específicos a través de los cuales el establecimiento de la democracia en un país podía alterar la probabilidad de un hecho similar en países adyacentes. Dos de las posibilidades que propuse (control y condicionalidad) implicaban la acción estratégica internacional y organizada por parte de actores políticos identificables. Se incluía el contagio para permitir la posibilidad de la influencia no organizada de un vecino en vías de democratización (el impacto de la transición revolucionaria portuguesa en la España de Franco, por ejemplo). Contagio está asociado a “consentimiento” —un proceso activo de autorganización que puede ser visto como ampliamente autopoietico en su carácter—. Implica una transmisión a nivel micro que activa una cadena de respuestas individuales que reverbera a través del cuerpo político y desestabiliza la homeostasis preexistente. Las consecuencias generales no son mecánicamente previsibles, ya que dependen del resultado de un proceso complejo y dinámico que podría inocular a la colectividad contra el contagio (como ocurrió en China después de 1989) o generar un consenso colectivo en torno a una alternativa democrática (como en Alemania después del Tercer Reich). Esto implica una dialéctica de especificidad y plasticidad, y no un reduccionismo causal (Rose, 2005: 18).

El contraste entre los supuestos que implican los conceptos de consolidación y de viabilidad también ilustra mi argumento. Insté a la incorporación del concepto de viabilidad en los estudios sobre la democratización, argumentando que el de consolidación conlleva demasiadas presunciones acerca de los componentes necesarios de un eventual régimen estable posterior a la democratización<sup>9</sup>. La viabilidad se refiere a algo más que la mera persistencia, ya que una democracia podría dejar de ser viable, aun cuando sus formas institucionales persistan.

---

<sup>8</sup> Ver también Maturana y Varela (1980).

<sup>9</sup> Ver Whitehead (2001: 3).

Como una planta en tierra inhóspita, un régimen democrático podría adaptarse y sobrevivir, pero sólo tomando en cuenta las realidades locales (...) La viabilidad nos permite al menos explorar en qué medida una variante de este tipo de la democratización podría ser capaz de reproducirse y defenderse (Whitehead, 2001: 7).

Por eso, en este ensayo analizo las virtudes de una reformulación completa de las metáforas para poner la naturaleza autopoietica de la democracia en el centro de la escena. Al igual que cualquier organismo viviente, un orden político democrático es un sistema adaptativo complejo con sus propios acuerdos internos que se coordinan a través de un conjunto de principios reguladores orientados hacia su mantenimiento, desarrollo y adaptación a las condiciones externas. Esto a menudo se conoce como homeostasis, aunque prefiero el término homeodinámica, que reconoce la plasticidad necesaria para lograr la viabilidad a largo plazo<sup>10</sup>.

Así como los organismos vivientes tienen como fin perpetuar sus cursos de vida, también las democracias políticas tienen un impulso hacia la supervivencia y el desarrollo. Para usar la terminología de Steven Rose, ambos combinan el ser con el devenir. Este aspecto evolutivo del curso de vida de todas las democracias se pierde en las metáforas que privilegian los resultados estáticos como el equilibrio y la consolidación. Por el contrario, las analogías biológicas enfatizan la plasticidad y el potencial de desarrollo de la democracia y, de este modo, ubican a la democratización en el centro de la morfología conceptual de la democracia.

Veamos cómo un cambio tal en el origen de las analogías podría relacionarse con la calidad del debate sobre la democratización y la clasificación de regímenes híbridos (el único ejemplo que se me ocurre en la literatura dominante que utiliza una metáfora biológica) (Morlino, 2005). La perspectiva biológica dirige nuestra atención hacia los procesos de adaptación que pueden generar diversidad dentro de un curso de vida y que pueden explicar la posible emergencia de organismos nuevos que se relacionen sólo parcialmente con los tipos establecidos.

---

<sup>10</sup> “El curso de una vida no es puramente homeostático, ya que tiene un comienzo en la concepción y un fin en la muerte. Los organismos y, ciertamente, los ecosistemas se desarrollan, maduran y envejecen. Los puntos fijos de la teoría homeostática no son en sí mismos constantes durante esta trayectoria, sino que cambian con el transcurso del tiempo. El organismo enciende su propio termostato (...) Para entender los cursos de vida, debemos reemplazar el concepto de homeostasis con un concepto más rico, el de *homeodinámica*” (Whitehead, 2001: 17). En contraposición con la metáfora de la consolidación, las democracias también se desarrollan, maduran y envejecen, y también podrían tener la oportunidad de resetear sus propios termostatos.

En lo que se refiere a la calidad, la analogía biológica obvia sería con un organismo sano. Existen varias fuentes potenciales de problemas de salud y las distintas afecciones se contrarrestan de distintas maneras. Hay envejecimiento y degeneración. Esto correspondería al modelo de democracia cíclica o de tres generaciones que se popularizó entre los griegos antiguos. La decadencia de la salud o las amenazas a ella surgen del debilitamiento de la capacidad del organismo para mantenerse en el tiempo: las defensas vitales se abandonan, ya que parecen innecesarias, o los órganos se emparchan y los emparchados son menos eficientes que los originales. Podría ser productivo explorar estas analogías como fuentes de variación en la calidad democrática en el transcurso del tiempo<sup>11</sup>.

La infección por bacterias o parásitos hostiles hace pensar en la metáfora del “enemigo interno”. Pero la salud tiene más que ver con la simbiosis que con el exterminio. Incluso los organismos más saludables interactúan con agresores potencialmente perjudiciales y, por lo tanto, la desinfección y el aislamiento por sí solos no contendrán el peligro; una democracia vibrante es aquella que tiene la mayor capacidad de domesticar las amenazas y no la que logra sobrevivir detrás de un cordón sanitario artificial. Además, los problemas de salud también pueden surgir por la ruptura de la armonía entre los principales órganos especializados; las interacciones disfuncionales entre el Ejecutivo y el Legislativo o entre el Poder Judicial y las fuerzas de seguridad son contrapartes posibles en un sistema democrático. Las condiciones ambientales adversas también pueden provocar problemas de salud. A un organismo que en términos generales es saludable podría simplemente serle difícil florecer en un ambiente superpoblado donde otros de su especie ocupan espacios más favorables. Sin embargo, estas presiones ambientales también pueden promover mejores adaptaciones estructurales que pueden resultar innovadoras y muy exitosas. Así, un anfibio no es un pez discapacitado y un bípedo no es un cuadrúpedo minusválido.

Veamos las implicancias de esto para los regímenes híbridos. El término hibridez se deriva del latín *hybrida*, que, según el *Oxford English Dictionary* se refiere a la cruce de una cerda domesticada y un jabalí, aunque la etimología es dudosa. El punto central es que en algunos casos la cría de padres incongruentes puede terminar siendo vigorosa y capaz de reproducirse, a la vez que exhibir características derivadas de ambos lados. En las definiciones estipulativas tradicionales, la democracia y el gobierno autoritario eran opuestos binarios. Guillermo O’Donnell nos recordó el término *dictablanda* de los años veinte y propuso como contraparte el híbrido *democradura*. Desde ese entonces, los académicos se han visto inducidos a

<sup>11</sup> Más adelante subrayo los problemas asociados al uso “represivo” de las analogías de la enfermedad y la profilaxis en la política y en las ciencias sociales.

aceptar la categoría de regímenes “híbridos”, que no son plenamente democráticos ni autoritarios, pero que son capaces de desarrollarse y reproducirse vigorosamente (Morlino, 2005). Su popularidad reafirma la idea de que las analogías biológicas ofrecen una alternativa seria a las metáforas físicas. Por supuesto, las ciencias duras también pueden tomar metáforas gráficas importadas de otros dominios (pensemos en el “*big bang*” de la cosmología o en “el gato de Schrodinger” de la física subatómica); además, existe una mayor influencia recíproca entre las ciencias biológicas y las ciencias sociales. Por lo tanto, merece la pena fomentar distintos métodos de investigación y hay buenos motivos para pensar que este es el enfoque correcto en muchos campos, incluyendo las ciencias naturales, ya que todo pensamiento creativo implica volver a interrogarse sobre las presunciones establecidas.

Charles Darwin practicaba una versión disciplinada del pluralismo metodológico e invocaba conscientemente las imágenes metafóricas para galvanizar su proceso de formación de conceptos; combinaba así un compromiso tanto con la investigación comparativa objetiva y sistemática como con una orientación valorativa subyacente (Desmond y Moore, 2009). Sobre el término “especies”, dice que fue “puesto arbitrariamente, por motivos de conveniencia” y que no “difiere esencialmente del término variedad, que se utiliza para formas menos distintivas y más fluctuantes. El término variedad, nuevamente en comparación con las simples diferencias individuales, también se aplica arbitrariamente por cuestiones de conveniencia” (Darwin, 1958: 67). Y agrega, en relación con la metáfora, que

en el sentido literal de la palabra, sin duda, la selección natural es un término falso; pero ¿quién objetó alguna vez que los farmacéuticos hablaran de la afinidad electiva de los distintos elementos? (...) ¿Quién objeta que un autor diga que la atracción de la gravedad gobierna el movimiento de los planetas? Todos saben qué es lo que se quiere decir e implicar con estas expresiones metafóricas; y son casi necesarias por cuestiones de brevedad (Darwin, 1958: 88).

Desde la época de Darwin, las ciencias se han vuelto más especializadas y profesionalizadas. Pero las metáforas, analogías y el intercambio interdisciplinario siguen existiendo. Por ejemplo, Sean Carroll caracteriza a la naturaleza como un “técnico ingenioso” que produce innovación evolutiva “trabajando con, y arreglando, los materiales disponibles y modificando y retocando constantemente las estructuras a lo largo de los siglos, pero no como lo haría un ingeniero con un plan preconcebido y herramientas espe-

cializadas” (Carroll, 2006: 194-195). Carroll explica cómo los embriólogos construyen “mapas de destino” para mostrar de qué manera las células individuales inicialmente indiferenciadas reaccionan a sus posiciones relativas y, de este modo, dan lugar a estructuras orgánicas complejas: “los ‘mapas de destino’ revelan que (...) las células ‘saben’ dónde están ubicadas dentro de un embrión y a qué tejidos o estructuras pertenecen” (Carroll, 2006: 89-90). Su enfoque no sólo resalta las limitaciones de la atribución causal atomística estática (reduccionismo) para explicar procesos de desarrollo complejos, sino que también contiene una rica cosecha de imágenes metafóricas tomadas de la vida social. De manera similar, en su manifiesto para “lograr que la biología vuelva a ser integral”, Rose argumenta que existe “un mundo, pero muchas formas de conocer” y que “la vida construye su propio futuro” (Rose, 2005: 304-309).

Darwin, Carroll y Rose encuentran la inspiración fuera de su propia disciplina; Darwin hace referencia a Herbert Spencer, con quien se siente en deuda por el término “supervivencia de los más aptos”; Carroll invoca metáforas de la geografía; y Rose hace alusión a temas de la teoría social. Existe un proceso de intercambio recíproco, no sólo de préstamos unilaterales. Por lo tanto, hay lugar para que las ciencias sociales en general, y los estudios de la democratización comparada en particular, intercambien metáforas y conceptualizaciones con las ciencias naturales y, en particular, con las ciencias biológicas.

Si este es el caso, ¿por qué los científicos sociales se han vuelto tan resistentes a la importancia de las metáforas biológicas?<sup>12</sup> Durante gran parte del siglo XX, estas transferencias se impregnaron de connotaciones políticas no liberales. El tipo de biología que inspiró la última generación de metáforas políticas a menudo era profundamente conservadora e, incluso, tuvo implicancias antidemocráticas. Antes de la Segunda Guerra Mundial, las ideas biológicas fueron recurrentemente utilizadas para sostener la causa de la opresión racial y la discriminación contra los discapacitados (eugenesia), y las metáforas sobre la salud social de una nación y su necesidad de desarrollar defensas contra la infección fueron utilizadas para justificar proyectos políticos autoritarios y fascistas. El uso dudoso de estas analogías biológicas trascendía a los racistas y demagogos, y penetró en las ciencias sociales hasta el contraataque liberal de los sesenta, como demuestra el ejemplo del “Círculo de Pareto” de Harvard<sup>13</sup>. Para nuestros propósitos, el miembro más importante del Círculo fue Joseph Schumpeter, que, fiel a los principios del Círculo, propuso limitar su concepto canónico de democracia

<sup>12</sup> Geoffrey M. Hodgson ha resaltado el rol de Talcott Parsons y Richard Hofstadter en el surgimiento de esta resistencia. Ver Hodgson (2004).

<sup>13</sup> Ver Heyl (1968).

política a un arreglo procedimental diseñado para allanar, regularizar y legitimar la circulación de las elites gobernantes<sup>14</sup>.

Pero en principio no hay ningún motivo para que las metáforas y analogías tomadas del pensamiento biológico actual conlleven necesariamente connotaciones antidemocráticas<sup>15</sup>. De hecho, el concepto central en la biología y las ciencias de la vida ya no se basa en un equilibrio estático: ha sido “puntuado” por Stephen Jay Gould, marginado por el desarrollo evolutivo (Carroll), desafiado por la homeodinámica (Rose) y la entropía negativa (James Lovelock) (Gribbin, 2004), y apartado a un costado por la coevolución y la adaptación “hasta el borde del caos” (Stuart A. Kauffman) (Kauffman, 1993). Kauffman ofrece una fuente convincente de analogías biológicas para modelar la propagación, y también la reversión, de los procesos de democratización tanto dentro como entre comunidades políticas, y se contrapone fuertemente al funcionalismo del “mantenimiento del sistema” que caracterizó a la teoría social conservadora de mediados del siglo XX.

Lo que tienen en común estas contribuciones a la biología moderna es que, en lugar de restaurar la estabilidad tradicional, especifican principios regulatorios que generan el cambio para explicar la diversidad, complejidad, interconectividad y el impulso direccional de los organismos vivientes. Reconocen que la vida es dinámica, que está en desarrollo y en un proceso de permanente emergencia. Por lo tanto, la biología moderna difiere de la versión practicada durante la era fascista; hoy en día, la diferenciación, complementariedad, interdependencia y adaptabilidad son el sello distintivo de la autopoiesis. A diferencia del modelo autoritario de la vida política, el modo en que las células componentes y los órganos se desarrollan, especializan, comunican y cooperan es lo que determina en gran medida la viabilidad del organismo entero (Rose, 2005). Además, la biología moderna no se ocupa simplemente de la coordinación e integración de células y órganos funcionales dentro de un organismo unitario. También se ocupa de los desarrollos evolutivos en el largo plazo; de la cooperación entre los organismos individuales en una comunidad; de las interacciones entre diversas especies dentro de un nicho ecológico; y ciertamente de los procesos de autorregulación entre todos los organismos vivientes en una biosfera cerrada. Los modelos biológicos diseñados para explicar todos estos aspectos diferentes de la interdependencia, coexistencia y determinación mutua entre seres vivientes discretos bien podrían decirnos algo acerca de cómo pueden persistir, adaptarse e incluso gobernarse las comunidades políticas humanas sin autodestruirse. En este

---

<sup>14</sup> Durante setenta años, el PRI en México mantuvo un calendario electoral fijo y la regla de la no reelección, promoviendo de este modo la estabilidad política a través de la circulación no conflictiva de una elite, sin practicar la democracia plena en otros aspectos.

<sup>15</sup> Este es un punto que desarrollo en Whitehead (2010).

sentido, la biología moderna puede brindar tantas pistas sobre la democracia como sobre cualquier supuesta necesidad biológica de autoritarismo.

Tales metáforas biológicas pueden compararse al menos de manera limitada con la comprensión moderna de la democracia como un emprendimiento colectivo fundado en la creatividad, la adaptabilidad y la capacidad de cooperación y especialización de los ciudadanos individuales que constituyen la base indispensable de toda organización política democrática. Una contribución reciente resalta los paralelos entre las comunidades naturales de organismos y las comunidades políticas humanas.

En una notable síntesis de una vida entera dedicada al estudio del comportamiento de los enjambres de abejas, Thomas D. Seeley muestra con riguroso detalle cómo estas comunidades —a menudo conformadas por más de 10.000 individuos— llegan a las decisiones colectivas fundamentales para la supervivencia. Estas decisiones se toman por medio de un elaborado proceso en el que se recolecta y comparte información, seguido de una competencia entre alternativas para ver cuál tiene mayor apoyo, y que finaliza con pasos de implementación precisamente programados y cuidadosamente coordinados. Estas decisiones se toman por consenso —aunque ocasionalmente el enjambre puede estar dividido de manera tan pareja que debe reunirse nuevamente para una segunda ronda de deliberaciones y en circunstancias extremas, puede incluso dividirse en dos—. El umbral para la implementación de la decisión requiere un quórum.

Para Seeley, el enjambre de abejas es un “superorganismo” que está gobernado por principios democráticos. También compara el proceso de toma de decisiones del enjambre de un kilo y medio de abejas al proceso que ocurre cuando el kilo y medio de células del cerebro humano toman una decisión. Resalta que la colmena no tiene ningún planificador central, controlador o dictador benévolo. Incluso concluye su estudio con una serie de comparaciones más o menos sostenibles entre la democracia de las abejas y los procedimientos de una junta de ayuntamiento de Nueva Inglaterra.

Seeley concluye su relato de la democracia de las abejas enumerando cinco lecciones que sus colegas de la Universidad de Cornell pueden aprender de las abejas: conformar un grupo de toma de decisiones con individuos que tengan intereses comunes; minimizar la influencia del líder sobre el grupo; buscar soluciones diversas para los problemas compartidos; actualizar el conocimiento del grupo a través del debate; y utilizar el quórum para lograr cohesión, precisión y rapidez (Seeley, 2010)<sup>16</sup>. Obviamente, los

<sup>16</sup> Ver también Lindauer (1961: 43) que contiene un ejemplo vívido de un debate inconcluso dentro de una colmena, seguido de una nueva asamblea. Estos estudios reemplazan a un texto fundacional de la teoría social occidental que a veces es citado como precursor al individualismo del *rational choice*, a pesar de que su intención original era sin dudas satírica; *La fábula de las abejas, o vicios privados, beneficios públicos* (1715) de Mandeville resulta, de hecho, una fábula.

enjambres de abejas también difieren de las comunidades humanas en algunos aspectos fundamentales, a pesar de los paralelos. Pero este ejemplo muestra al menos que las analogías tomadas de la biología no tienen por qué estar sesgadas en una dirección antidemocrática. Además, como demuestra el estudio de Seeley, puede haber un tráfico en ambas direcciones entre los ejercicios de modelación realizados por los biólogos y aquellos practicados por los científicos políticos. También existe poco peligro de que cualquiera de las dos disciplinas caiga en la presunción de que estas metáforas pueden trasplantarse directamente de un dominio al otro sin hacer aclaraciones o modificaciones. Sin duda, los trasplantes no teorizados de la ingeniería y la arquitectura pasarán sin mayor discusión. En todo caso, esta comparación renovada es más flexible que las metáforas físicas que actualmente predominan de manera osificada. Puede servir, por lo tanto, para reanimar la formación de conceptos en los estudios de democratización comparada, un campo donde la “huida de la realidad” de los académicos sería particularmente nociva.

Pero, al igual que otras metáforas sociales tomadas del pensamiento biológico (la supervivencia de los más aptos, el gen egoísta), también hay límites a la posibilidad de transferencia de esta concepción: analogía no es lo mismo que homología.

### **Los alcances —y limitaciones— de la metáfora**

He propuesto reformar los marcos analíticos existentes sustituyendo nuestras actuales metáforas agotadas y osificadas por una estructura de analogías más flexible y adecuada. He argumentado a favor de una concepción autopoiética de la democratización en tanto proceso de construcción política complejo, con final abierto y parcialmente reversible. Pero si bien las analogías biológicas son más esclarecedoras que sus precursoras de la física, no dejan de ser analogías, y es importante tener en cuenta, junto con lo que aportan, sus limitaciones. Como la analogía no es homología, la transferencia desde, por ejemplo, la biología a la política sólo puede ser parcial y nunca acrítica.

El uso de un lenguaje analítico preciso facilita la claridad de pensamiento y la confiabilidad de la atribución causal. Ayuda al orador a evitar engañar a los demás o confundirse a sí mismo. Puede limpiar los argumentos de las expresiones de deseo y puede utilizarse para separar los “hechos” de los “valores” que reflejan sesgos emocionales. La expresión máxima de esta búsqueda de precisión es cuando las ideas se plantean con “*plainnesse*

matemática”<sup>17</sup>. Ni las analogías físicas ni las biológicas que considero aquí se acercan a estos criterios. Más bien, el argumento a favor de invocar una estructura de analogías biológicas se basa en la necesidad de complementar el análisis preciso con metáforas renovadas y animadas, ya que un marco más flexible y esclarecedor capturaría mejor la diversidad de los cambios en la democratización y aclararía los límites de las metáforas anteriores. Estos son dispositivos de encuadre teórico: dirigen la atención del investigador a las líneas de indagación más provechosas y de este modo pueden ayudar a facilitar la precisión analítica productiva, y no reemplazarla. La metáfora ingenieril de una pieza idealizada de maquinaria atemporal (una democratización que lleva a un régimen democrático permanente y plenamente operativo) puede no ser el mejor punto de inicio para la medición exacta y la atribución causal precisa en este ámbito particular de indagación. Corre el riesgo de volverse demasiado rígida y de desviar la atención de la dinámica verdadera que está en juego. Afortunadamente, existe una fuente alternativa de metáforas que también ha demostrado ser capaz de generar explicaciones poderosas<sup>18</sup>.

Sin duda, para algunos aspectos de los estudios de la democratización comparada (la comparación de los sistemas de voto y electorales, por ejemplo) la precisión matemática es necesaria. Para otras áreas más esquivas y disputadas, el pensamiento por analogía puede resultar necesario. Pero Aristóteles advirtió hace mucho tiempo contra el abandono de la indagación seria sobre aquellos temas que no responden bien a la ultraprecisión. También fue cauteloso respecto a cualquier presunción de que una vez establecida, una democracia necesariamente se autoperpetuaría: “... y no se debe creer que una medida democrática (...) hará a la ciudad más democrática (...) sino aquello que la haga durar el mayor tiempo posible” (Aristóteles, 2005: 340). Esta descripción muestra la democratización como un emprendimiento precario y concuerda con la metáfora biológica de “viabilidad” más que con la presunción física de permanencia y pureza. Evidentemente, la analogía biológica conlleva algunas implicancias inquietantes en relación con la forma en que modelamos la democracia y la democratización, ya que enfatiza que todos los organismos vivientes son finitos, y, o bien evolucionan, o perecen. Esto nos recuerda la antigua hipótesis de que puede existir un ciclo de vida de la democratización.

Viabilidad, contagio, salud e hibridez son todos términos que pueden ser utilizados para esclarecer ciertos rasgos de la democratización que se refieren a la deliberación intersubjetiva entre ciudadanos libres. La

<sup>17</sup> Del lema de *The Royal Society*, citado por Leatherdale (1974: 224).

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo, la visión que tiene Steinmo del Estado en la nota 1.

autoconstrucción de un sistema político democrático puede modelarse con terminología biológica sin socavar el postulado de la elección individual. De hecho, la autoorganización política implica la participación no coercitiva.

Además, al elegir un marco interpretativo, también debemos tomar en cuenta a los destinatarios del análisis. Los expertos en los campos citados son un conjunto de destinatarios que buscan un máximo de claridad, precisión y objetividad, y pueden aceptar restricciones extremas sobre el ámbito de su investigación y considerarlas como el precio que deben pagar para lograr esos fines. Pero el estudio de la política debe tomar en cuenta un destinatario más amplio y menos especializado. Existe un abanico amplio de actores políticos, formadores de opinión y, ciertamente, ciudadanos comunes que necesitan tener una comprensión analítica de la democracia y la democratización. Ellos emitirán juicios y emprenderán acciones en base al material que tengan a mano y, por lo tanto, los académicos deberían brindar explicaciones que sean exactas y suficientemente gráficas e inteligibles para destinatarios no especializados. Los argumentos por analogía adecuadamente seleccionados y no osificados pueden ser el mejor vehículo para lograr este propósito.

Finalmente, en lugar de montar una defensa del marco de las analogías biológicas contra todos los contrincantes, adopto una postura pluralista. Alentar un nuevo análisis de la morfología conceptual de los estudios de la democratización—incluyendo la modificación de su estructura de metáforas y analogías—es perfectamente compatible con el impulso hacia la aplicación de métodos de verificación empírica cuantitativos, históricos, etnográficos y otros. Sobre todo, debemos mantener abiertos los canales de diálogo y de comunicación entre estas comunidades epistémicas que están en vías de fragmentación.

## Bibliografía

- Aristóteles (2005). *Política*, Madrid, Istmo.
- Carroll, Sean B. (2006). *Endless Forms Most Beautiful: The New Science of Evo Devo and the Making of the Animal Kingdom*, Londres, Phoenix.
- Darwin, Charles (1958). *The Origin of Species*, Londres, Mentor Edition.
- De Mandeville, Bernard (1715). *Fable of the Bees, or Private Vices, Public Benefits*.
- Desmond, Adrian y James Moore (2009). *Darwin's Sacred Cause: Race, Slavery, and the Quest for Human Origins*, Londres, Allen Lane.
- Freeden, Michael (1996). *Ideologies and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Gadamer, Hans-Georg (1989). *Truth and Method*, Londres, Continuum.

- Gallie, W. B. (1956). "Essentially Contested Concepts", en *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol. 56.
- Goody, Jack (2006). *Europe and the Theft of History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gribbin, John (2004). *Deep Simplicity: Chaos Complexity and the Emergence of Life*, Londres, Penguin.
- Heyl, Barbara S. (1968). "The Harvard 'Pareto Circle'", en *The Journal for the History of the Behavioral Sciences*, Vol. 4, N° 4.
- Hodgson, Geoffrey M. (2004), "Social Darwinism in Anglophone Academic Journals: A Contribution to the History of the Term", en *Journal of Historical Sociology*, Vol. 17, N° 4, diciembre.
- Jorion, Paul (2009). *Comment la vérité et la réalité furent inventées*, París, Gallimard.
- Kauffman, Stuart A. (1993). *The Origins of Order: Self-Organization and Selection in Evolution*, Oxford, Oxford University Press.
- Klamer, Arjo y Thomas C. Leonard (1994). "So What's an Economic Metaphor?", en Mirowski, Philip (ed.), *Natural Images in Economic Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Leatherdale, William H. (1974). *The Role of Analogy, Model, and Metaphor in Science*, Amsterdam, North-Holland Publishing.
- Leydesdorff, Loet (2000). "Luhmann, Habermas, and the Theory of Communication", en *Systems Research and Behavioral Science*, Vol. 17, N° 3.
- Lindauer, Martin (1961). *Communication among Social Bees*, Cambridge, Harvard University Press.
- Maturana, Humberto y Francisco Varela (1980). *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*, Dordrecht, Reidel.
- Morlino, Leonardo (2005). "Anchors and Democratic Change", en *Comparative Political Studies*, Vol. 38, N° 7.
- Morlino, Leonardo (2009). "Are There Hybrid Regimes? Or Are They Just and Optical Illusion?", en *European Political Science Review*, Vol. 1, N° 2.
- Polanyi, Michael (2009). *The Tacit Dimension*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rosanvallon, Pierre (1998). *Le peuple introuvable: histoire de la représentation démocratique en France*, París, Gallimard.
- Rose, Steven (2005). *Life Lines: Life beyond the Gene*, Londres, Vintage.
- Sartori, Giovanni (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics", en *American Political Science Review*, Vol. 64, N° 4.
- Searle, John R. (2010). *Making the Social World: The Structure of Human Civilization*, Oxford, Oxford University Press.
- Seeley, Thomas D. (2010). *Honeybee Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Shapiro, Ian (2005). *The Flight from Reality in the Human Sciences*, Princeton, Princeton University Press.
- Steinmo, Sven (2010). *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Whitehead, Laurence (2001). “The Viability of Democracy”, en Crabtree, John y Laurence Whitehead (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Londres, Palgrave.
- Whitehead, Laurence (2010). “Biology, Politics, Democracy”, en *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 6, N° 2.
- Whitehead, Laurence (2011), “On Cultivating Democracy: Enlivening the Imagery for Democracy Promotion”, en Hobson, Christopher y Milja Kurki (eds.), *The Conceptual Politics of Democracy Promotion*, Londres, Routledge.

**Palabras clave**

democratización – democracia – conceptos – marcos analíticos – metáforas

**Key words**

democratization – democracy – concepts – analytical frames – metaphors

**Abstract**

Mechanical metaphors have colonized the social sciences, including the study of democratization processes. But they may provide a misleading framework for monitoring ongoing “self-equilibrating” social processes with no natural “end-state” such as democratization. I propose that modern biology can be consulted as an alternative source of analogical reasoning, offering a more flexible and appropriate stock of metaphors that can enliven analogical accounts of processes of democratization. The shift towards modeling democracy as a living practice permanently directed towards self-preservation and propagation provides a clearer rationale for comparative studies, focusing on the relative “quality” of democracy in different contexts. I begin with a brief sketch of the historical instability and current contestability of most democratization processes; I then examine the morphology of complex political concepts and propose alternative biological analogies to replace the currently prevalent physicalist imagery.



*Notas*



## Orden político y democratización\*

GIANFRANCO PASQUINO

Universidad de Bolonia, Italia

[gianfranco.pasquino@fastwebnet.it](mailto:gianfranco.pasquino@fastwebnet.it)

*“The wealthy bribe; students riot; workers strike;  
mobs demonstrate; and the military coup”.*

SAMUEL HUNTINGTON (1968: 196)

*“Bellum omnium contra omnes”.*

THOMAS HOBBS

Los estudios sobre la democratización parecen compartir muchos de los defectos de los estudios sobre el desarrollo político de los años sesenta del siglo pasado. Tienen tres elementos comunes: son unilineales, optimistas e idiosincráticos. La mayoría de los autores (Tilly, 2007 constituye una significativa excepción) no saben evitar la tentación de analizar la democratización como un proceso el cual, una vez iniciado, conduce, aun con algunos pocos inconvenientes y problemas, a la democracia (esta es la perspectiva de la mayoría de los ensayos en Berg-Schlosser, 2007). Lo que se manifiesta después son diferencias entre las democracias realmente existentes (¿solamente electorales o liberal-constitucionales?) y los tipos de análisis de la calidad de las democracias (preponderantemente con referencia a la categoría liberal-constitucional). De esa forma, demasiadas veces no solamente se pierde todo el drama de la lucha por la democracia (que nunca es ni un *pic nic* ni un paseo), sino que tampoco se producen explicaciones convincentes y comparadas que puedan servir como enseñanzas para el futuro. En verdad, los casos de democratización fallida, es decir, transiciones de regímenes tradicionales o autoritarios que no han producido regímenes democráticos, son rápidamente olvidados y los analistas pasan a otros casos sin tomar en cuenta los factores negativos, sus impactos y sus permanencias. De esta forma, los casos de *desdemocratización* desaparecen y ni los científicos políticos ni los actores políticos aprenden nada. Eso es exactamente lo que ocurrió en muchos análisis del desarrollo político, incluso cuando Huntington (1968) señaló que la modernización socioeconómica no seguida por la institucionalización política termina en una situación de decadencia.

---

\* Conferencia dictada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Córdoba, 28 de julio de 2011.

cia política. No podemos afirmar que necesariamente los regímenes semiautoritarios (Ottaway, 2003) y los regímenes híbridos sean el producto de procesos de desdemocratización. Más bien parecen ser la respuesta de algunos tipos de regímenes autoritarios a las presiones de la comunidad internacional hacia una abertura limitada y controlada del régimen en cuestión, más que un verdadero comienzo de un proceso de democratización. La mínima, pero nunca total y real, abertura sirve al régimen para obligar a los opositores a manifestarse y, en consecuencia, puedan ser identificados e incluso encarcelados.

Mi reflexión preliminar es que sería un grave error estudiar las evoluciones dinámicas de la democratización como si existiesen condiciones estructurales que puedan ser consideradas casi determinantes en todos los procesos. Valerie Bunce (2000) afirma que tenemos cinco generalizaciones bastante sólidas. Primero, podemos decir que la democratización requiere algunas condiciones socioeconómicas para aparecer y desarrollarse. Sabemos que hay un debate serio e importante sobre esa relación. Yo comparto la posición de Huntington (1991: 316): “*Economic development makes democracy possible; political leadership makes it real*”. Creo que es absolutamente necesario subrayar que si hay una crisis y las condiciones socioeconómicas son, en consecuencia, negativamente afectadas, la democratización puede sufrir un serio *backlash* (un contragolpe), bloquearse e incluso ser regresiva. A la postre, el proceso no puede continuar sin una reflexión profunda y una reorganización de los principales actores y de sus estrategias. La segunda generalización de Bunce es que deben concurrir elites “democratizadoras” que guíen el proceso. Pero si, como es probable y muy frecuente, existen también elites que se oponen a la democratización y hay elites que apoyan la democratización solamente de una perspectiva táctica y oportunista, debemos estudiar el conflicto entre las elites y evaluar su fuerza respectiva, incluyendo los apoyos que ofrecen los actores extranjeros a los democratizadores y a los opositores.

Valerie Bunce ha formulado otras tres generalizaciones que no me parecen adecuadas para interpretar y explicar los procesos de democratización. El diseño institucional puede ser una etapa dentro la democratización, pero puede representar también el resultado de la conclusión del proceso. Si la mayoría de los actores o todos los actores relevantes han contribuido al diseño institucional, es probable que las instituciones y la misma Constitución gocen de una cierta legitimidad que se transfiera positivamente sobre la democracia. La cuarta generalización se refiere a los límites del sistema político, los cuales deben ser claros, no cuestionados y aceptados —en lo general— por los miembros del sistema político mientras éstos compartan cierto grado de homogeneidad entre ellos. Esa generalización me parece proble-

mática y discutible porque casi toda la literatura sobre la democracia afirma que la competencia entre grupos, asociaciones y actores diferentes es el fermento de la democracia. Además, la existencia de muchos actores políticos significa la oportunidad de una verdadera e intensa competencia política. La aceptación de las diferencias entre actores y grupos produce el “compromiso democrático” que valora lo mejor de la democracia. La última generalización de Bunce se refiere al consenso popular. Los que han leído a David Easton (1965) saben que hay dos tipos de consenso o apoyo (*support*): el “específico”, para cada política pública, y el “difuso”, para el régimen en general, sus reglas, sus instituciones y sus autoridades.

La ciencia política estadounidense confía su pensamiento a una buena fórmula que yo recapitulo así: “*uncertain results, certain procedures*”. Mi interpretación es que las reglas de la competencia, incluso el sistema electoral, deben crear incertidumbre en los actores políticos, pero la incertidumbre de los ciudadanos tiene otra naturaleza. Los actores políticos no deben tener ninguna certidumbre sobre los resultados de las actividades políticas y, en particular, de los procesos electorales. Pero los ciudadanos sí deben tener total confianza en los procesos políticos y certidumbre sobre las reglas. En otras palabras: *uncertainty* no es *insecurity*. Precisando, incertidumbre significa que nadie puede conocer los resultados, no solamente de las elecciones libres y competitivas, sino más en general, de la competencia democrática. La incertidumbre sobre los resultados es perfectamente compatible con el orden político. Incluso y más importante, nadie debería tener preocupación o miedo sobre cualquier resultado final.

Podemos hablar de “orden político” cuando existen dos condiciones básicas: aceptación de las normas fundamentales y rechazo de la violencia. Ambas son apreciadas y positivamente valoradas por los electores así como por la mayoría de los actores políticos relevantes. Cuando existe un régimen autoritario, en la fase inicial de incertidumbre sobre los que gobiernan y si saben aún mandar, comienzan las revueltas y las elites reaccionan. Por cierto, no podemos afirmar que entramos en el proceso de democratización. Estamos en transición y no es una paradoja si constatamos que los comportamientos (y los errores) de las elites autoritarias pueden abrir las puertas a la democratización. En general, hablamos de democratización cuando dentro de un régimen autoritario aparecen elementos que debilitan a los que gobiernan y entonces aparece también la posibilidad de cambio razonable. Es una definición imperfecta porque en realidad podemos ver el debilitamiento del autoritarismo, pero no podemos saber si los cambios, todos, automáticamente se orientan hacia la democracia. Es decir, la imposibilidad de prever los cambios me parece un problema general compartido por la mayoría de los autores y nunca resuelto, con la excepción de los análisis

retrospectivos. Sin embargo, es posible definir las condiciones generales mínimas de cambio democrático y proceder a la formulación de una teoría probabilística que mezcla orden político y elementos democráticos básicos.

Para comprender de manera sistemática y comparada los procesos de democratización debemos retornar a análisis claros, detallados y profundos sobre el colapso del régimen precedente. Curiosamente, no existen análisis comparados de las causas y de las consecuencias de los colapsos de regímenes tradicionales, autoritarios y totalitarios, ni tampoco de los regímenes que Juan Linz ha llamado “sultanistas”. Entonces mi punto de partida es esta hipótesis: “la consecuencia inmediata e inevitable del colapso de un régimen es una situación de *desorden político*”. Es muy fácil constatar que cuando un régimen es desafiado por sectores importantes de la población las elites pierden todo control sobre los comportamientos colectivos y se abre una fase de desorden político. Las condiciones que producen una ruptura del autoritarismo no son siempre las mismas condiciones que conducen a un resultado democrático, y el éxito democrático no está involucrado en el cuerpo o en la estructura del régimen autoritario. Mi hipótesis inicial —propedéutica y heurística— es que el desorden político, tal como fue descrito por Huntington, es al mismo tiempo una causa de la disolución del régimen existente, sea autoritario o democrático, y una consecuencia, con diferentes características —por supuesto—, de la disolución de ambos. Los que saben cómo reconstituir un poco de orden político podrán también impulsar la democratización, una consecuencia posible, pero ni automática ni siempre inevitable.

Si el desorden depende de la disolución de un régimen autoritario, la famosa definición de este tipo de régimen, formulada por Linz sugiere que es útil referirse a dos elementos analíticos: el tipo de pluralismo y la naturaleza del liderazgo. Sabemos que el pluralismo que existe en los regímenes autoritarios es “limitado, no competitivo y no responsable”. Y sabemos también que en todos los casos el líder autoritario, algunas veces carismático, es el fundador del régimen y no tiene sucesores, ni quiere tenerlos o nombrarlos. Podrían debilitarlo. Sabemos que no obstante hay dos posibles crisis de sucesión: *intrageneracional*, es decir, dentro de la misma generación del líder, y/o *intergeneracional*, es decir, de una generación a otra. En los regímenes autoritarios y sultanistas la crisis de sucesión más frecuente y más difícil de resolver es la intergeneracional. El líder autoritario y el sultán representan el punto de equilibrio (y de mediación/negociación) entre los grupos que forman parte del pluralismo limitado. Cuando el líder desaparece todos los grupos pueden entrar en un conflicto potencialmente peligroso para el régimen. La teoría llega hasta aquí. Después los analistas tienen mucha suerte porque la historia del mundo contemporáneo siempre ofrece material inte-

resante y nuevo. De hecho, podemos añadir que es probable que la crisis de sucesión sea resuelta fácilmente dentro de las organizaciones militares que tienen una jerarquía clara y ampliamente aceptada. Fue el caso de Brasil desde 1964 a 1982 y parece ser el caso de los militares en Birmania desde 1962. Y también dentro de los partidos hegemónicos pragmáticos (como fue México hasta el año 2000).

Es demasiado fácil subrayar que todas las revueltas populares son indicadores claros de que el orden garantizado dentro de un sistema político no es ya satisfactorio para algunos o muchos grupos. Podemos interrogarnos o preguntar a los especialistas por qué no previeron las revueltas en Túnez, Egipto, Libia, Yemen, Siria y los otros países que seguirán. Podemos también aventurar una interpretación y una explicación con las herramientas de la ciencia política. En las mencionadas revueltas podemos ver muchos elementos comunes. Los dos más importantes son: primero, el hecho que todos los regímenes eran autoritarios y, segundo, que el componente personalista o sultanista era muy visible y muy significativo. Esos regímenes no se configuraban como autoritarismos clásicos. No tenían pluralismo limitado, no competitivo, no responsable. Eran sultanismos fundados sobre familias y clanes pero con importantes, sustanciales y decisivas aportaciones de la Fuerzas Armadas. Podemos añadir que todos los regímenes autoritarios contemporáneos no durarían un minuto más si las Fuerzas Armadas los llegaran a abandonar. Sabemos que las revueltas a las que referimos tuvieron un detonador simple y puramente contingente: la protesta y posterior suicidio de un vendedor ambulante en Túnez, y gracias a las comunicaciones globalizadas (y a un idioma compartido), pudo transmitirse en toda África del Norte y en el Medio Oriente. Si es posible desafiar a Ben Alí, entonces es posible también desafiar a Mubarak. Si Ben Alí y Mubarak han sido derrotados y reemplazados, también es posible derrotar y reemplazar a Ghaddafi, a Saleh y a Assad. Empero, es gradualmente más difícil hacerlo porque hay un efecto de aprendizaje de los defensores del régimen. Los tres sultanatos decidieron resistir y prácticamente inauguraron una guerra civil. Sin embargo, el efecto de contagio o imitación, similar a lo que ocurrió en los regímenes comunistas de los países de la Europa del Este, se difundió muy rápidamente.

Es importante subrayar que hay una diferencia estructural entre los regímenes comunistas y los regímenes autoritarios a los que nos hemos referido. Estos regímenes autoritarios intentaron construir un orden político, bastante represivo, y producir un desarrollo económico controlado, de carácter lento y limitado. Los comunistas, por su parte, prometieron un gran avance económico, tecnológico y social, es decir, la formación de “un hombre nuevo”. El fracaso de dichas promesas fue el mayor responsable del

colapso de tales regímenes. Como escribió con mucha inteligencia Alexis de Tocqueville, el tiempo más peligroso de los regímenes autoritarios (antiguos regímenes: *anciens régimes*) comienza cuando intentan reformarse, porque crean expectativas positivas de cambios que no pueden satisfacer rápidamente. Muchos actores políticos, sociales y económicos, tienen grandes expectativas optimistas, esperan más reformas, más oportunidades y más bienestar, y de hecho actúan para lograrlo. Sin embargo, las reformas producen también expectativas negativas, es decir, preocupaciones y temores. Muchos de quienes apoyan al régimen tienen miedo de perder no solamente el poder político, y más aún, los privilegios sociales, la riqueza económica e incluso la vida. Un poco del viejo consenso desaparece, pero, si cabe decirlo, no aparece bastante consenso nuevo. Se manifiesta un profundo *gap* entre las expectativas y la *performance*. Por supuesto, el viejo régimen muere lentamente y no puede mantener el orden político. El nuevo régimen nace muy lentamente y no tiene suficiente fuerza para producir orden político. Gramsci añadía que en el *interregnum* se multiplican las “bacterias” de la degeneración (política, social, cultural) del sistema. Y es por ello la fase más peligrosa.

Huntington sugiere que si hay efervescencia y turbulencia excesivas que produzcan una situación de serio desorden político, los militares pueden llegar a pensar —o lo piensan de hecho— que su misión política nacional es intervenir con un golpe de Estado. Un gobierno militar no configura en sí mismo una situación de orden político: es decir, de ley y orden. Puede ser “orden sin ley”. Entonces, si me permiten jugar con las palabras, no sería *rule of law*: sino solamente *rule* con ausencia de ley, es decir, sólo un mando desde lo alto sin control legal. En el mejor de los casos un gobierno militar podría configurarse como una etapa necesaria en una situación compleja. Huntington señala dos alternativas institucionales que pueden establecer orden político: gobierno militar y partido único. Si leemos otra vez la frase central que define una situación de desorden político, podemos comprender que hay una teoría detrás. Es decir que Huntington, como en muchos otros ensayos, utiliza como variable principal e independiente la *participación política* desde dos puntos de vista: el nivel mismo de participación, pero también las variaciones en la intensidad y el ritmo de la participación. Cuando la participación política es baja y queda limitada, existen condiciones controlables para los que detentan el poder y al mismo tiempo para las instituciones que pueden responder de manera satisfactoria a las demandas políticas. Si la participación aumenta lentamente, las instituciones pueden absorberla y adaptarse a través de la institucionalización. Pero si hay una explosión de participación política, es decir cuando el número de los participantes crece repentinamente, las instituciones —el Congreso, los gobiernos nacionales y locales—, y los partidos corren el riesgo de ser atropellados.

En general, las Fuerzas Armadas no tienen la capacidad para resolver el problema de la participación política, es decir, construir canales e instituciones. Entonces, la solución que prefieren es la desmovilización de las masas, de los movimientos y de los grupos. Ya en 1968 Samuel Huntington (en el famoso libro *Political Order in Changing Societies*) explicó con una mezcla de escepticismo y esperanza (o *wishful thinking*) cómo los militares pueden ser *institution builders*, constructores de instituciones. Un balance de los eventuales éxitos de los gobiernos militares en América Latina, en Asia (Indonesia, Birmania, Tailandia), en África (Egipto, Nigeria), me parece muy problemático. Mi opinión es que los gobiernos militares tradicionales han sido bastante negativos, y exitosos en poquísimas excepciones. Casi siempre y en casi todos los sistemas políticos, especialmente en América Latina, los militares fueron más parte del problema que de la solución. En algunos y rarísimos casos, como en Brasil en los años setenta, los militares en el gobierno han intentado construir un sistema de partidos apoyándose sobre un partido construido para representar y proteger sus intereses y preferencias. Yo diría que el éxito fue “mixto”: bastante malo para los militares, cuyo partido perdió dos o tres elecciones, especialmente la de 1982; pero, bastante bueno para la democracia brasileña, porque la existencia de un partido apoyado por los militares redujo la incertidumbre de muchos sectores políticos, económicos y sociales conservadores y facilitó la transición (o el regreso) a la democracia de una forma muy diferente al pasado.

El partido único es un vehículo mucho más flexible y en las sociedades en transición puede parecer y actuar como una organización más moderna y especializada en el tratamiento de la participación política. El partido único puede impedir la decadencia política y controlar, reduciéndolo, el desorden político (Huntington y Moore, 1970). El costo del gobierno de partido único consiste en un “poco” de opresión de los actores ya movilizados y un poco de represión de las demandas de cambio. ¿Es una situación preferible al desorden político? Si el partido único no es monolítico sino hegemónico y pragmático, como fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, y permite la existencia de otros partidos, la transformación hacia un arreglo competitivo y al mismo tiempo casi democrático puede ser posible, y en algunos casos llega ser casi probable. En México sucedió así en los años noventa hasta llegar a la alternancia en el año 2000. Puede ser que el orden político mismo, cuando es autoritario, constituya una fase necesaria, que no significa deseable, para inaugurar el proceso de democratización.

La trayectoria de los partidos únicos ha sido de dos tipos. Los partidos únicos de África, por ejemplo, degeneraron en estructuras de poder al servicio de dictaduras personalistas y finalmente desaparecieron (Zolberg, 1966) dejando detrás mucho desorden político. Los partidos únicos comunistas

fueron derrotados por sus propias sociedades y la opinión pública nacional y mundial, y fueron obligados a transformarse con diferentes destinos en partidos socialistas. Nunca las nuevas instituciones (y constituciones) de Europa del Este han sido un producto exclusivo de las actividades y preferencias de los comunistas. Más aún, muchas constituciones fueron redactadas contra los partidos comunistas.

Afortunadamente hoy tenemos otras oportunidades analíticas y políticas. Las revueltas en el mundo árabe, de Túnez, Egipto, Libia, Yemen y Siria ofrecen mucho material sobre el cual es necesario reflexionar si queremos comprender lo que es el orden político y cómo es posible iniciar un proceso de democratización. En todos estos casos, los partidos han sido actores débiles, han actuado como vehículo de los líderes (*top down*) y no se han configurado como organizaciones de los ciudadanos (*bottom up*). También las Fuerzas Armadas han sido un componente esencial y central de todos los regímenes represivos.

Recientemente todos los elementos que caracterizan una situación *pretoriana*, de desorden político, como hicieron las guardias de los jefes militares de algunas provincias del Impero Romano que deseaban que su comandante llegara a ser emperador, han hecho su aparición en cinco regímenes caracterizados por diversos grados, casi similares, de autoritarismo. Sabemos que los actores colectivos más importantes, porque también son los más poderosos, es decir los militares, en todos estos regímenes formaron parte de la coalición autoritaria. En Túnez los militares no han defendido al gobierno de Ben Alí, ni tampoco intentaron lo mismo en Egipto. En Yemen, en Libia y en Siria, las Fuerzas Armadas parecen bastante divididas. Ahora son los militares egipcios los que aparecen comprometidos con la construcción del orden político. Los actores movilizados, especialmente los estudiantes, algunos sectores de la clase media, y algunas organizaciones no gubernamentales, aceptaron una tregua mínima porque los militares han declarado solemnemente que en septiembre de 2011 se llevarían a cabo elecciones libres y competitivas. En los otros casos, a excepción de Túnez donde también habrá elecciones, el desorden político continúa y la intensidad de los conflictos no permite prever cualquier inicio de democratización. Por el contrario, el futuro más probable, parece, será un largo, complicado y desordenado proceso de transición.

¿Saben los militares construir un “orden político”? ¿Sabemos nosotros, los científicos políticos, definir exactamente lo que es “orden político”? ¿Podríamos afirmar, parafraseando una memorable cita de Hobbes, que “orden político” es cuando hay “paz de todos junto con todos”? ¿Y podríamos también convertir a positivo la frase de la cita inicial de Huntington: “Los ricos respetan las leyes; los estudiantes frecuentan las escuelas y las univer-

sidades; las masas se organizan; y los militares se mantienen lejos de la política”? ¿Existen otros actores cuyos comportamientos puedan configurar un orden o desorden político? ¿Podríamos definir el orden político refiriéndonos no solo a los comportamientos sino también a las reglas?

Existe *orden político* cuando existen reglas, procedimientos, instituciones y una Constitución aceptada por la mayoría de los actores políticos y de los ciudadanos, mientras que el *desorden* político se ubica, primero, dentro del régimen que ha perdido legitimidad, y segundo, en el intervalo entre un régimen que ha colapsado y un régimen que no logra nacer. Es útil que yo repita aquí lo que escribió Antonio Gramsci, “en el *interregnum* proliferan los gérmenes de la degeneración”. Por muchas buenas y malas razones, los militares no pueden tolerar los gérmenes de una degeneración que podría afectar la organización misma de las Fuerzas Armadas, su disciplina, su cohesión y su posibilidad de jugar un papel político, especialmente dentro de un contexto democrático.

Sabemos que incluso algunas “elecciones autoritarias” (Schedler, 2006) contienen gérmenes tanto de transformación positiva como de manipulación negativa. Pero todas las elecciones, aun sean manipuladas, tienen la posibilidad de constituir el inicio de la democratización de cualquier régimen autoritario o sultanista. Aquí se entrecruzan dos diferentes tipos de reflexiones. De un lado, es absolutamente necesaria una reflexión metodológica. Hemos aprendido que no hay una sola vía dentro de los procesos de democratización. La teoría de la “*path dependency*”, que en sí misma es muy compleja, promete iluminar mucho más que cualquier otra teoría, porque explica que existen decisiones irrevocables que abren algunas puertas y cierran definitivamente otras. Lo que significa que una teoría “exclusiva” sobre (o de) la democratización no es ni aconsejable ni valiosa. Por otro lado tenemos que analizar todo lo que se mueve cuando hay elecciones. La vida política se organiza, los partidos políticos aparecen, la ciudadanía es el objeto de la propaganda política y electoral y el sujeto del voto; las organizaciones reclutan adherentes, las asociaciones evalúan las ofertas de políticas públicas, los medios de comunicación transmiten lo que ocurre: son actores y espejos. Todos los procedimientos electorales y los protagonistas que participan, no solamente los políticos, merecerían una o más narrativas de sus acciones, de sus objetivos, de sus comportamientos, de sus transformaciones.

Lástima que no esté disponible ningún análisis detallado y profundo en perspectiva comparada del desarrollo de las primeras elecciones libres en los países que abandonaron su naturaleza autoritaria. Diferentes experiencias de desorden político- electoral pueden contener las condiciones y los límites de la transformación del régimen y, entonces, aunque no

automáticamente, también los elementos iniciales de la democratización. El tipo de orden político que ha sido establecido, es decir las reglas del juego político, electoral, institucional y constitucional, permite evaluar quién ha ganado y quién ha perdido a través el desarrollo del proceso democratizador. Nada más y nada menos. Pero la democratización podría continuar de manera ambigua, con excesos y problemas, hasta llegar a una forma (un modelo, un *pattern*) de consolidación de la democracia.

En general, una democracia está consolidada cuando la mayoría de los actores políticamente relevantes e influyentes aceptan, comparten y utilizan las reglas existentes del juego, cuando la democracia establecida es considerada "*the only ball game in town*". De cierta manera, esta expresión describe una situación de orden político. Es decir, cuando los desafíos a las reglas, las instituciones y la Constitución son producto de grupos y partidos muy minoritarios que merecen ser definidos como "antisistema". La existencia de esos pequeños grupos y partidos requiere cierta atención porque los actores antisistema pueden representar una señal de que hay algo que no funciona en el sistema político y en la cultura política. Incluso la presencia de actores antisistema no es suficiente para afirmar que la democracia no está consolidada si diferentes generaciones de líderes y de ciudadanos ya la consideran legítima y han manifestado su apoyo político. Aquí creo que es indispensable subrayar algunas consideraciones problemáticas.

Primero, todas las democracias pueden "desconsolidarse" cuando aparecen actores antisistema que desafían las reglas, las instituciones y la Constitución. Es la historia de Europa del periodo entreguerras (1919-1939). ¿Cómo se defienden las democracias de los antidemócratas (Capoccia, 2007)? Intentando su defensa con herramientas criticables, ¿corren las democracias el riesgo de desconsolidarse? Hay algo que sabemos por supuesto: ninguna democracia puede tolerar un alto nivel de desorden político durante mucho tiempo. Entonces, la defensa de las democracias comienza con la (re)construcción de las condiciones básicas del orden político.

Segundo, el medio ambiente mundial es hoy considerablemente mucho más favorable a las democracias. Hay muchas democracias que están dispuestas a proteger a otras democracias y a luchar en favor de los derechos humanos. Es posible e incluso deseable hacer intervenciones militares humanitarias. Los crímenes de los dictadores se ven en la televisión y a través de Internet gracias a *You Tube*, generando una gran movilización en su contra. Desde este punto de vista, la globalización es positivamente responsable de la expansión del número de las democracias actuales y de la movilización de los ciudadanos en las democracias potenciales. De allí que el discurso que se refiere a la calidad de la(s) democracia(s) tiene que ser más profundo.

Tercero, prácticamente no tenemos ningún análisis de los procesos contemporáneos de desdemocratización. La obra fundamental del pasado ha sido compilada por Linz y Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes* (1978). Sería muy interesante saber si la desdemocratización es producto de la falta de capacidad de los actores o protagonistas en construir mecanismos, estructuras y partidos, o si depende de factores culturales y del comportamiento de las elites (que es la tesis de Linz que yo comparto) incluso de los partidos y de las asociaciones de ciudadanos.

En la actualidad demasiadas condiciones han cambiado, en particular la comunicación política, el cuadro económico-financiero, la capacidad de movilización autónoma de muchos sectores de la sociedad civil incluso después de décadas de represión autoritaria, la posibilidad de intervenciones humanitarias, el papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), etcétera. No obstante, todavía un elemento continúa siendo absolutamente central y decisivo: el comportamiento de las elites nacionales, en el gobierno y en la oposición. Podemos analizar dicho comportamiento, evaluar sus consecuencias, y al mismo tiempo prevenirlo utilizando una versión *soft* de la teoría del *rational choice* (como hizo Przeworski, 1991). Son los mismos actores políticos que a través de la evaluación de las alternativas crean coaliciones (temporales, inestables y cambiantes) y ajustan varias veces sus comportamientos.

Mi conclusión no puede más que ser provisional. Quiero sugerir que existen delicados problemas metodológicos y teóricos que deben ser enfrentados y, quizás, traducidos en investigaciones empíricas. El problema metodológico principal que debe ser resuelto con mucha claridad, es que si utilizamos con precisión las palabras y los conceptos, podemos interpretar la democratización como un proceso continuo, substancialmente político, raramente social. Existe una muy rica literatura “teórica” sobre la democratización de las Fuerzas Armadas, de la burocracia, de la escuela, de la universidad, de los partidos, de la familia, de la Iglesia incluso, etcétera. Por otra parte, sería necesario confrontarnos con los procesos y los fenómenos de desdemocratización. El análisis comparado de las democratizaciones y de las desdemocratizaciones constituye la mejor manera para formular y revisar hipótesis y explicaciones, y para construir teorías probabilísticas que contribuyan a favorecer otras democratizaciones, otros democratizadores.

También las cuestiones teóricas merecen mayor atención y deben ser formuladas con referencia a lo que sabemos y a las teorías actualmente existentes. Primero, es imperativo distinguir claramente entre liberalización y democratización. Desafortunadamente, muchos autores parecen pensar que la liberalización, incluyendo también la de todas las fuerzas que actúan en el mercado capitalista, conduce casi inevitablemente y amablemente a la de-

mocratización. Pero no es así. En muchos casos, el mercado sin reglas parece funcionar como un enemigo de la democratización porque premia a los poderosos y perpetúa las posiciones dominantes.

Segundo, es necesario explorar si la expansión de los derechos logra también una “traducción” más o menos completa y rápida en la reorganización de la burocracia y del sistema judicial, que han sido por lo general poderosos aliados de los regímenes autoritarios y sultanistas. Democratización significa también cambios profundos en la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Tercero, he señalado que es preferible utilizar una explicación del tipo *path dependency*. Algunas decisiones pueden bloquear algunos caminos, otras pueden abrir ventanas de oportunidades. La pregunta es: ¿cuánto los actores políticos conocen de las alternativas y de sus consecuencias? ¿Quieren y saben prever y programar lo que intentan hacer? ¿Cómo podemos estudiar los intentos, las motivaciones y los comportamientos mientras se desarrollan? ¿De qué manera es posible sugerir estrategias viables y afectar las decisiones más importantes?

Cuarto, no existe ninguna certidumbre de que la liberalización conduzca a la democratización, ni que la democratización produzca un régimen democrático en todos los sentidos, ni tampoco un régimen democrático consolidado. Muchos resultados observables pueden ser frágiles y precarios. Todas las transiciones son desordenadas y todos los protagonistas del desorden político mantienen un poco de poder destructivo.

Sólo cuando con absoluta confianza teórica y analítica podamos definir democrático al régimen (mejor, “los regímenes”) que estamos analizando, es útil preguntarse sobre la calidad de la democracia. Es de hecho un tema vasto que intentaré tratar, como merece, de manera específica y profunda, en otro artículo. Aquí subrayo que podemos identificar cinco dimensiones esenciales (y no es útil multiplicarlas) de la calidad de la democracia. Tres procedimentales: 1) *rule of law*, 2) *accountability* y 3) *responsiveness*, es decir, capacidad de satisfacer las demandas; y dos substantivas: i) *respeto de los derechos* e ii) *implementación de igualdad política, social y económica* (Morlino, 2003). Sin embargo, si no existen algunas condiciones estructurales fundamentales tales como a) estabilidad política, b) eficiencia de los gobiernos y c) alternancia en el poder, nunca será posible satisfacer las demandas de los ciudadanos, así como proteger y promover sus derechos. La calidad de una democracia ineficiente y desordenada siempre será insatisfactoria y llena solamente de peligros políticos, sociales y económicos, pues el desorden político siempre afecta más negativamente a los que no poseen ningún tipo de poder. La *rule of law* es la fórmula más apreciable de cualquier orden político democrático. Orden político y democracia siempre viajan juntos. Se

fortalecen recíprocamente. Entonces es siempre necesario construir y guardar el orden político.

## Bibliografía

- Berg-Schlosser, Dirk (ed.) (2007). *Democratization. The State of the Art*, Opladen-Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers.
- Bunce, Valerie (2000). "Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations", en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 6-7.
- Capocchia, Giovanni (2007). *Defending Democracy. Reactions to Extremism in Interwar Europe*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- De Vergottini, Giuseppe (1998). *Le transizioni costituzionali*, Bolonia, Il Mulino.
- Easton, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York-Londres-Sidney, Wiley and Sons.
- Fröschl, Erich, Ulrike Kozeluh y Christian Schaller (eds.) (2008). *Democratization and De-Democratization in Europe?*, Innsbruck-Wien-Bozen, Studien Verlag.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman-Londres, University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. y Clement H. Moore (eds.) (1970). *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established One-Party Systems*, Nueva York-Londres, Basic Books.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (eds.) (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Morlino, Leonardo (2003). *Democrazie e democratizzazioni*, Bolonia, Il Mulino.
- Ottaway, Marina (2003). *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (ed.) (2006). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder-Londres, Lynne Rienner.
- Sunstein, Cass R. (2001). *Designing Democracy. What Constitutions Do*, Oxford, Oxford University Press.
- Tilly, Charles (2007). *Democracy*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- Zolberg, Aristide (1966). *Creating Political Order: The Party-States of West Africa*, Chicago, Rand McNally.



## **El desarrollo democrático en América Latina: entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad\***

**DANTE CAPUTO**

Organización de los Estados Americanos

[DCaputo@oas.org](mailto:DCaputo@oas.org)

A fines de 2001, después de una década de reformas económicas en América Latina, el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) impulsó un proceso de debate sobre la democracia en la región. El objetivo era generar un espacio en el que latinoamericanas y latinoamericanos del mundo de la política y la academia pudiesen reflexionar y elaborar propuestas para fortalecerla. Aunque América Latina ha tenido por décadas un centro de pensamiento latinoamericano para generar ideas acerca de la economía con impacto en la agenda pública, la Cepal (Comisión Económica para América Latina), no había una institución similar para la política. Esta ausencia era aún más notable en un contexto político regional que ponía de relieve la necesidad de fomentar un pensamiento latinoamericano sobre nuestras democracias.

Después de largos años de dictaduras en las décadas de los sesenta y setenta, la región inició un proceso de transiciones a la democracia. Removidos los gobernantes autoritarios y después de que la sobrevivencia de los regímenes democráticos dejara de ser una cuestión de constante preocupación, se abrió una nueva etapa histórica en la vida política de la región. Ya a principios de los 2000 se empezaba a vislumbrar que en esta nueva fase, de postransición, los desafíos y riesgos de las democracias no eran los del pasado.

El proceso que inició el PNUD a fines de 2001 ha tenido varios frutos importantes. Entre ellos, dos informes sobre la democracia en América Latina que son el producto de las reflexiones de latinoamericanos y preparados por los más altos organismos intergubernamentales que trabajan sobre temas políticos. El primer informe, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004), fue preparado por el PNUD y lanzado en 2004. El segundo informe, *Nuestra democracia* (PNUD y OEA, 2010) es el producto de una colaboración entre la OEA (Organización de los Estados Americanos) y el PNUD, y se ha hecho público en octubre de 2010 en el Foro de la Democracia Latinoamericana, organizado con-

---

\* El autor agradece especialmente los comentarios del profesor Gerardo Munck y la cooperación de Nicolás Caputo. La responsabilidad sobre lo que aquí se presenta es exclusivamente del autor.

juntamente con el Instituto Federal Electoral en la ciudad de México. Estos informes presentan discusiones teóricas, análisis de datos y propuestas para la agenda política. Se alimentan de lo mejor de la academia pero no está destinada exclusivamente a ella ni son centralmente textos académicos. En ambos casos la preparación y la difusión han involucrado decenas de reuniones con líderes políticos y sociales<sup>1</sup>.

En este artículo presento algunas de las ideas y argumentos medulares de estos informes. En la primera sección empiezo con una discusión de una apuesta teórica clave: la necesidad de articular una visión más amplia de la democracia que la que es común en muchos círculos. A continuación introduzco algunos datos para identificar los “déficits democráticos” de mayor peso en la América Latina contemporánea. Cada país contiene cuestiones propias que no suceden necesariamente en el resto. Pero existen problemas similares: crisis de representación, debilidad estatal, desigualdad de riqueza y de poder, pobreza y, en algunos casos, repúblicas truncas.

En el resto del artículo esbozo ideas para enfrentar estos “déficits democráticos”. En la tercera sección presento algunas ideas generales para enmarcar una discusión responsable y constructiva acerca de metas para la acción política. Con ese propósito, introduzco la idea de lo realizable y lo exigible, y los conceptos de democracia exigible y de sociedad de bienestar. El reto político es evitar una crisis de legitimidad debido al bajo nivel de derechos ciudadanos que el Estado garantiza y una crisis de sustentabilidad provocada por la demanda de un nivel de derechos ciudadanos más allá de lo máximo realizable. En la cuarta sección elaboro el argumento que una clave para comprender los escollos que se enfrentan para reducir los “déficits democráticos” y para desarrollar la democracia son las cuestiones del Estado y del poder. En otras palabras, introduzco la tesis que la elaboración de reformas, propuestas y estrategias orientadas a desarrollar la democracia deberían tomar como punto de partida el reconocimiento de la centralidad de la cuestión del Estado y del poder, y deberían asumir plenamente las múltiples implicaciones de este punto clave pero frecuentemente ignorado. Finalmente, presento una breve conclusión<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La preparación del primer informe incluyó una ronda de consulta con 231 líderes políticos y sociales de América Latina, incluyendo 41 presidentes y vicepresidentes en función o pasados. Uno de los insumos en la preparación del segundo informe ha sido una interacción con más de 850 referentes de casi todos los países latinoamericanos.

<sup>2</sup> Por razones de espacio, obviamente no puedo desarrollar los argumentos que presento en gran detalle. Además, no puedo introducir mucha información empírica que es muy relevante a los argumentos que elaboro. En otras palabras, este artículo no pretende sustituir la lectura más extensiva de los informes.

## **I. La apuesta teórica: ¿cómo pensar la calidad de la democracia?**

Durante los años de dictadura en América Latina, en la década de los setenta y ochenta, el gran desafío político para los latinoamericanos preocupados por la democracia era remover a los gobernantes autoritarios e instalar gobiernos surgidos de elecciones competitivas. Aunque hacía falta pensar acerca de las estrategias políticas conducentes a lo que se dio en llamar las transiciones a la democracia, no fue necesario tener discusiones teóricas extensas sobre la democracia. La clave era apreciar la democracia y no considerarla, como en épocas anteriores había sido el caso, como algo carente de valor en sí mismo.

A medida que más países hicieron sus transiciones desde gobiernos autoritarios, y a medida que el temor a una vuelta al autoritarismo se disipó, América Latina entró en una nueva etapa política, la postransición. En esta fase histórica se volvió imprescindible pensar de forma mucho más cuidadosa acerca de la democracia. Los límites de una visión minimalista de la democracia se hacían más evidentes. Y tomó creciente relevancia la necesidad de articular una concepción de lo que vino a llamarse “la calidad de la democracia”, referida centralmente al objetivo básico de la democracia, mejorar el bienestar de la población.

Para evitar malentendidos, es importante insistir que estas discusiones acerca de los límites de una visión minimalista de la democracia no eran parte de una búsqueda de un modelo político sin elecciones competitivas. Ese es el punto de partida de esta discusión: la firme aceptación de que la realización de elecciones competitivas es una condición necesaria para la democracia. Las ideas que comenzaron a desarrollarse se referían a que la democracia involucra más que elecciones competitivas, y era de particular interés teórico definir qué elementos más eran necesarios incluir en una discusión acerca de la democracia, esto es, cuáles eran las otras condiciones necesarias, además de las elecciones competitivas, de la democracia.

La concepción de la calidad de la democracia que se presenta en *Nuestra democracia* (PNUD y OEA, 2010: 25-27, 31-38, 44-46), como aporte a esta discusión teórica, propone que la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad que posee tres rasgos en los que fundamenta su legitimidad:

- Su *origen* en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes. La democracia parte de la idea de que el poder descansa en el pueblo y que su ejercicio sólo es delegado. Lo que implica un mandato, capacidad para ser controlado y la posibilidad de alternancia y periodicidad de los mandatos.

- Su *ejercicio* organizado a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado Democrático de Derecho. Se refiere a cómo se toman las decisiones para formular las políticas públicas y las normas.

- Su *finalidad*, es decir, garantizar, materializar y extender la efectiva realización de los derechos ciudadanos en las esferas política, civil y social, entendidos a su vez de acuerdo a la clásica definición de Thomas H. Marshall<sup>3</sup>. La calidad de la democracia está directamente vinculada a su capacidad para crear ciudadanía. Se trata, en definitiva, de pasar del derecho escrito al vivido<sup>4</sup>.

Esta concepción se distingue en particular por reintroducir la finalidad de la democracia, un disfrute generalizado de los derechos, en la discusión y tiene implicaciones importantes tanto para la identificación de “déficits democráticos” como para un análisis de los retos que deben abordarse para desarrollar la democracia.

## II. El estado de la calidad de la democracia: ¿cuáles son los “déficits democráticos” de América Latina?

Los informes del PNUD, *La democracia en América Latina*, y de OEA-PNUD, *Nuestra democracia*, presentan una gran variedad de datos para evaluar de forma sistemática la calidad de la democracia en la región e identificar los principales “déficits democráticos” a partir de los tres rasgos mencionados de la organización democrática del poder en la sociedad.

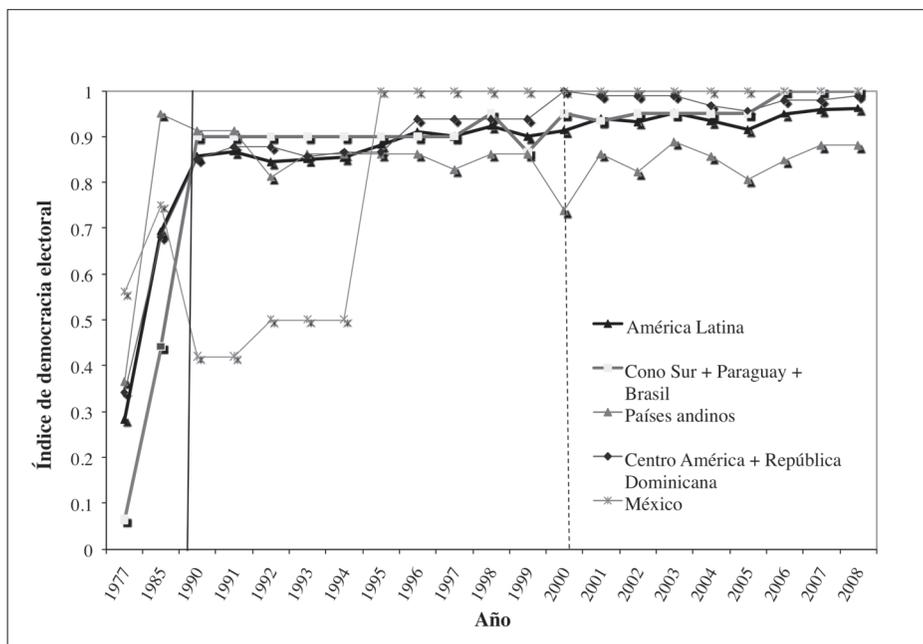
---

<sup>3</sup> T. H. Marshall, en una conferencia pronunciada en 1949 y reproducida un año más tarde en su trabajo *Ciudadanía y clase social*, define la ciudadanía como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad,” propone “una división de la ciudadanía en tres partes o elementos, civil, política y social” y define estos tres elementos de la siguiente manera: “el elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia (...) Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros (...) El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad” (Marshall y Bottomore, 1998: 22-23, 37).

<sup>4</sup> En palabras del ex presidente Lula, “la democracia, para mí, no es una media palabra. Es una palabra completa. Algunos entienden por democracia apenas el derecho del pueblo a gritar que tiene hambre. Yo entiendo por democracia no sólo el derecho de gritar contra el hambre sino el derecho de comer. Esa es la diferencia fundamental. Democracia, para mí es permitir el derecho de adquirir conquistas, y no sólo el derecho a la protesta” (en diario *Página/12*, 03/10/10).

En cuanto a la ciudadanía política, la esfera de la ciudadanía que incluye la forma en que se accede a los cargos públicos y se toman decisiones de gobierno, una tendencia claramente positiva es que las elecciones se han afianzado como el único medio de acceso a los cargos públicos. El Índice de Democracia Electoral (IDE), elaborado para estos informes por un equipo dirigido por el profesor Gerardo Munck, demuestra este progreso (véase Gráfico 1). El IDE se construye a partir de cuatro componentes básicos: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos<sup>5</sup>. Y el valor del IDE ha subido de 0,28 en 1977 hasta 0,96 en 2008, su nivel más alto desde 1977. Este índice sólo recoge los elementos básicos para la definición de una democracia electoral, pero igualmente resalta un hecho positivo: hoy en día, casi la totalidad de los países de América Latina son democracias electorales. Y, como el golpe en Honduras (2009) nos recuerda, este es un logro que es necesario defender constantemente.

**Gráfico 1**  
Índice de Democracia Electoral (IDE), América Latina  
(1977, 1985, 1990-2008)



Fuente: Munck (2008).

<sup>5</sup> Para una nota metodológica completa acerca del IDE, véase PNUD (2004).

Existen, sin embargo, algunos déficits notables con respecto a la ciudadanía política. La percepción ciudadana de los partidos políticos, los agentes de representación por definición y una de las principales instituciones asociadas a la expresión de la soberanía popular, no es positiva. Cuando se considera la situación de los partidos, los programas que elaboran, el rol del dinero en las campañas electorales y la relación entre medios de comunicación y política, una conclusión preocupante es que existe una importante *crisis de representación*.

Una tarea básica de la política en democracia consiste en decir hacia dónde ir, proponer a la sociedad objetivos y medios para alcanzarlos. Pero en muchos países los programas partidarios, que deberían contener los términos del contrato electoral y el contenido de las opciones del votante, son precarios y enuncian objetivos genéricos esquivando la proposición de las políticas públicas para alcanzarlos. Por tanto, la calidad de la opción se resiente y una inmensa mayoría siente que debe optar entre alternativas que sólo se distinguen por los individuos que las encabezan. Se reiteran los objetivos y se ignoran los medios para alcanzarlos. La lucha contra la desigualdad, por ejemplo, es una meta compartida por casi todo el espectro político: ¿qué candidato competitivo diría lo contrario? La diferencia surge cuando se trata de proponer los instrumentos. ¿Será por la vía fiscal o por el “derrame” de una economía en fuerte crecimiento? ¿Es el Estado o el mercado quien tiene el papel principal? Los “cómo” no aparecen en las propuestas y, por ende, no existen en la opción electoral sustantiva.

Así, la pobreza programática deriva el voto al individuo, al candidato o a la estrella mediática. Se delega en un líder, no en el ejecutor de una opción para el futuro de la sociedad. La debilidad en el nexo de representación que liga, por medio del acto electoral, a los votantes a sus representantes se traduce en una debilidad del poder democrático.

También es problemática la forma en que se toman decisiones de gobierno. La forma republicana implica un sistema de controles entre los poderes del Estado, es decir, de control horizontal, y también mecanismos verticales de rendición de cuentas en los que ciudadanos y grupos de interés movilizan dispositivos institucionales con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las agencias estatales. Pero lo que observamos en América Latina se aparta mucho de este ideal. En efecto, uno de los problemas centrales de la organización republicana en América Latina es el avance del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Prácticamente la mitad de los dieciocho presidentes latinoamericanos han asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. En algunos países, la fórmula adoptó la denominación de “facultades extraordinarias”, concentrando muchas de las capacidades esenciales del Estado en apenas

uno de los tres poderes, el Ejecutivo. Acompañando estos traslados de competencia, los controles entre poderes se limitan a una expresión formal. En América Latina viene al caso hablar de *repúblicas truncas*.

Con respecto a la ciudadanía civil y social también encontramos aspectos positivos y negativos. En cuanto a la ciudadanía civil, las declaraciones de estados de excepción se han vuelto menos frecuentes en América Latina. Se han producido avances con respecto al acceso a la información. Pero la tendencia con respecto a la libertad de expresión, la libertad de reunión y asociación, y los derechos de los trabajadores, es negativa. Los dos problemas más graves —ya que ambos se refieren al derecho a la integridad física— son la seguridad pública, número uno en la lista de preocupaciones de los ciudadanos, y los derechos humanos. La tasa de homicidios dolosos en América Latina es la más alta del mundo y observamos el avance del crimen organizado como el narcotráfico y las pandillas. La región también presenta datos muy preocupantes sobre desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura.

Finalmente, en cuanto a la ciudadanía social, las décadas recientes se caracterizan por una mejoría en un amplio grupo de indicadores de salud, educación, provisión de agua potable y servicios de saneamiento, lo que se refleja en los indicadores de desarrollo humano, donde América Latina sigue estando por encima de las otras regiones del mundo en desarrollo. En contraste, cuando se analiza la situación económica de la ciudadanía encontramos una realidad mucho más preocupante, aunque con algunos avances. Del lado positivo, el auge económico excepcional en el periodo 2004-2008 vino acompañado de una mejoría en la distribución del ingreso en un importante grupo de países y una disminución notoria de la pobreza, que entre 2002 y 2008 se redujo en 11 puntos porcentuales, del 44 al 33 por ciento y la indigencia, el hambre, del 19,4 al 12,9 por ciento (Cepal, 2009). No obstante, como lo muestran los indicadores de desempleo y empleo en el sector informal, el auge de 2004-2008 no generó una plena reversión del deterioro de las condiciones laborales que se había acumulado en las dos décadas previas. Además, pese a la mejoría que se experimentó en varios países en la década pasada, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido en niveles altísimos.

En resumen, la calidad de la democracia en América Latina se caracteriza por luces y sombras. Las democracias electorales de la región sufren de una crisis de representación y están asociadas a repúblicas truncas. A su vez, los déficits relacionados a la ciudadanía civil y social también son notorios. Y en tanto que la democracia involucra mucho más que la elección libre y transparente de los gobernantes y apunta a una democracia de ciudadanía en la cual los ciudadanos “vivan” sus derechos políticos, civiles y sociales, la reducción de estos “déficits democráticos” debería ser una prioridad política.

### III. Las metas de la acción política: ¿cómo desarrollar la democracia sin desestabilizarla?

Las acciones orientadas a reducir los “déficits democráticos” deben considerar lo que es posible en cada sociedad y los riesgos asociados con la desestabilización política. En este sentido, propongo algunas ideas generales para enmarcar la discusión acerca de metas para la acción política.

Existe un razonable acuerdo que por debajo de un cierto umbral carecemos de condiciones necesarias para el desenvolvimiento democrático. La existencia de elecciones libres y transparentes, el respeto de la libertad y seguridad de las personas, la defensa de la libre expresión o una alimentación básica son algunos de los derechos indispensables que caracterizan el mínimo de ciudadanía que debe estar presente en una democracia.

Por encima de esos mínimos se abre el camino hacia la democracia permanentemente incompleta. Pero ella contiene un máximo realizable que depende estrechamente de lo disponible en una sociedad, es decir, de qué recursos materiales, humanos e institucionales dispone. Este máximo está vinculado a las restricciones dadas por el momento histórico que transita una sociedad. Los países difieren en sus grados de desarrollo y recursos disponibles y por tanto difieren los “óptimos realizables de ciudadanía” que puedan objetivamente alcanzarse<sup>6</sup>.

Esto es particularmente cierto en las esferas de la ciudadanía social, que se caracterizan por un desarrollo progresivo. También en este caso es posible, sin embargo, establecer mínimos deseables acordes con los patrones internacionales para países con iguales condiciones de desarrollo. Estos mínimos están definidos muchas veces en las constituciones y la ley. En cualquier caso, el criterio debe ser el que se ha definido en el debate internacional sobre derechos económicos y sociales, de aspirar a lo “máximo entre lo realizable,” es decir, empujar lo exigible a la frontera de lo posible.

Sin embargo, cuando se va más allá de lo que es socialmente alcanzable, se corre el peligro de sucumbir ante la demagogia y el facilismo económico<sup>7</sup>. Esto es tan riesgoso como no alcanzar los mínimos. Lo políticamente popular puede ser social y económicamente insostenible, generar expectativas

---

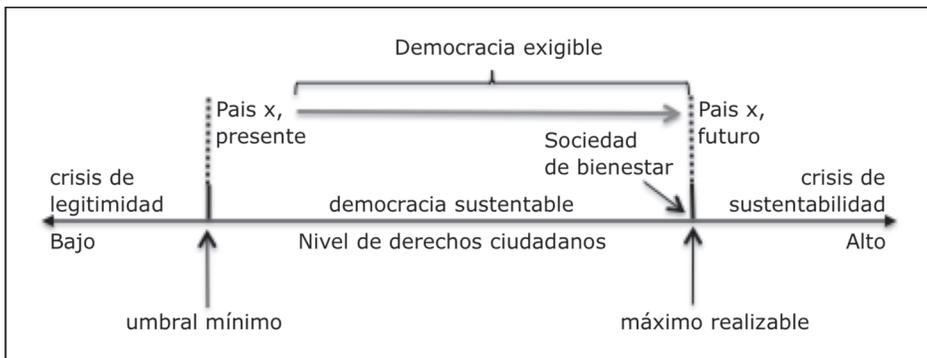
<sup>6</sup> Una aproximación puede observarse si considerásemos sólo los recursos materiales (y no los humanos u organizativos) que implica la creación de ciudadanía calculando el costo financiero, por gasto o reducción de impuestos, de la realización de los programas partidarios, como se ha hecho en Francia a través del *Institut de l'Entreprise* (Instituto de la Empresa) o en Reino Unido por el *Institute for Fiscal Studies* (Instituto de Estudios Fiscales). Ver [www.debat2007.fr](http://www.debat2007.fr) y [www.ifs.org.uk/projects/323](http://www.ifs.org.uk/projects/323).

<sup>7</sup> El término de *facilismo económico* ha sido propuesto por José Antonio Ocampo en vez de *populismo económico*, ya que este último es impreciso y difiere de manera significativa del concepto de *populismo* que se utiliza en la ciencia política.

irrealizables y concluir en mayores retrocesos y frustraciones. El facilismo económico se vuelve contrario de los intereses mayoritarios.

Entre la ilegitimidad que tiene lugar a partir de la falta de ciudadanía mínima y el facilismo en materia de políticas públicas, carente de sustentabilidad, existe un espacio posible para la demanda social: la *democracia exigible*, la que se puede realizar dada la constelación de factores disponibles. Demagogia e ilegitimidad son, en definitiva, los límites de la democracia sostenible (véase Gráfico 2). El espacio de la democracia exigible es el ámbito donde debería desarrollarse el debate, las propuestas de políticas públicas de los partidos y la aspiración que dé sentido y finalidad al trabajo político.

**Gráfico 2**  
La democracia exigible y la sociedad de bienestar



Nota: El máximo realizable varía de país en país y de época en época. El punto de partida de la democracia también puede variar. Definir y generar las políticas para realizar la democracia sustentable es el desafío democrático de cada país.

En ese sentido, la finalidad de la política democrática es extender el bienestar. Una sociedad en la que mayoría de sus habitantes goza de derechos ciudadanos, donde el ejercicio no está confinado a unas minorías, conforma lo que llamaré *sociedad de bienestar*. Este goce mayoritario no sólo implica un cambio cuantitativo, no son sólo más ciudadanos. Se produce un cambio en el tipo de relaciones que se establecen, en la legitimidad del sistema que permite el bienestar general y, por lo tanto, su sustentabilidad. En otras palabras, la difusión lleva a una transformación de tipo y calidad de las relaciones sociales. El bienestar no es producto exclusivo de la acción esta-

tal, sino resultado de una cierta forma de organización social. En ese proceso, la democracia ve transformada su calidad.

Desde esta perspectiva, la legitimidad y la sustentabilidad de la democracia dependen de su capacidad para acordar y alcanzar metas sustantivas de expansión de la ciudadanía que deben estar dentro del horizonte de lo posible.

La sustentabilidad de la democracia en la postransición requiere entonces democracias que ubiquen lo exigible dentro de un rango definido por la legitimidad y la perdurabilidad. Cumplir con los mínimos alcanzables otorga legitimidad. No sobrepasar la capacidad del sistema social y su oferta de factores permite la durabilidad. Cuál es el mínimo, cuál el techo, es un debate dinámico e inacabado en el que cada país deberá conformar estas metas de acuerdo con sus condiciones políticas, económicas y culturales particulares.

Resumiendo lo dicho:

- Hay mínimos más o menos consensuados de ciudadanía, condiciones necesarias para la democracia. Estos son indispensables y caracterizan el mínimo exigible de ciudadanía. Por debajo de esos mínimos, la democracia tiende a ser ilegítima y emergen riesgos para la sustentabilidad democrática. No sólo del voto vive la democracia.

- Si los mínimos son identificables y permanentes, los máximos son muchos más complejos de reconocer, varían de sociedad en sociedad y para cada momento histórico. Sin embargo, existe un máximo sostenible de ciudadanía que depende de lo “disponible” (la constelación de factores) en una sociedad dada en un momento de su desarrollo.

- Entre la falta de legitimidad que resulta del no ejercicio de derechos esenciales, la ciudadanía mínima, y el facilismo en materia de políticas públicas, existe un espacio posible y sostenible para la creación de derechos, la ciudadanía exigible. Uno no da a los individuos los derechos que podrían gozar efectivamente, el otro crea el espejismo de derechos que no podrán perdurar. En ese espacio debería moverse la creación de ciudadanía hacia el objetivo de la democracia, la sociedad de bienestar.

- El debate político debería atacar crecientemente la cuestión de lo sostenible, de cuál es el máximo que para cada etapa histórica puede perdurar. Claramente no tenemos en ese debate una diferenciación por lo objetivos sino por el grado y por el tiempo en que pueden alcanzarse. Este tipo de debate está casi ausente en América Latina.

· A la vez que la creación de ciudadanía es uno de los objetivos centrales del sistema democrático, existe una dimensión colectiva en el ejercicio de los derechos. ¿Cuántos son incluidos en ese ejercicio? El bienestar se entiende así como el goce efectivo de los derechos por parte de las mayorías y como finalidad de la organización social.

#### **IV. La cuestión del Estado y del poder: ¿cómo se desarrolla la democracia?**

El diagnóstico de los “déficits democráticos” de América Latina en la sección II nos lleva también a interrogarnos sobre la forma de superarlos y a reconocer cuáles son los obstáculos principales para hacerlo. Esto nos refiere ineludiblemente a las cuestiones del Estado y del poder<sup>8</sup>. No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones. Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades. Por lo tanto, si el objetivo central de la democracia es mejorar el bienestar, articulando niveles crecientes de libertad e igualdad, el Estado es una pieza clave de la acción colectiva para lograrlo.

Este es un desafío novedoso. Como ilustra Charles Tilly, “con frecuencia, ha habido en la historia estados débiles, pero hasta épocas recientes estos estados raramente se habían democratizado” (Tilly, 2007: 164). La conjunción de sistemas democráticos y estados débiles es una novedad en la historia, que se da al mismo tiempo del hecho excepcional de que América Latina es la única región del mundo en que coexisten democracia, pobreza y alta desigualdad.

El problema, entonces, es que muchos de los países de América Latina poseen estados que simplemente son incapaces de ejercer sus funciones, fallan en su capacidad para representar a las mayorías y escapan a los controles republicanos. Las consecuencias son graves. Afectan la legitimidad y la eficacia de la democracia. Debilitan la noción de que la democracia es el mejor sistema de organización política y que su funcionamiento asegura una progresiva expansión de la ciudadanía.

Si el poder no está en el Estado (para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado), la legitimidad de origen (la soberanía popular) y la

---

<sup>8</sup> No abordo aquí el debate ontológico del poder, sin dejar por ello de reconocer su importancia. Como advierte Lukes (2005: 62), “cómo pensamos el poder es controvertido y eso puede tener consecuencias significativas”.

legitimidad de finalidad (la ampliación de la ciudadanía) se ven fuertemente alteradas. Por tanto, la reconstrucción de la estatalidad, es decir, de la capacidad y el poder del Estado para ejercer sus facultades, es condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía<sup>9</sup>. La cuestión del Estado y del poder es, por cierto, muy compleja. No pretendo ofrecer respuestas definitivas, sino más bien esbozar algunas ideas que enmarquen un debate necesario sobre el desarrollo de la democracia.

Para ejercer sus funciones esenciales, el Estado debe poseer potestades que ninguna otra organización o individuo de la misma sociedad puede poseer. Si esta condición no se cumple, su capacidad para ordenar el poder de los particulares será escasa o nula. Esto es, la democracia carecerá de instrumentos para organizar el poder en el conjunto de la sociedad y enfrentará por lo tanto una imposibilidad sustantiva para cumplir su objetivo central. Sin embargo, la historia muestra que aunque es una forma de organización social del poder que debería concretar la voluntad de las mayorías, la democracia tiende en muchos casos a generar políticas y actos de gobierno que benefician a las minorías. Esto sucede cuando el Estado no posee soberanía interior; sea por debilidad, sea porque el aparato estatal es capturado por los poderes fácticos. El poder delegado en el gobierno se vuelve inoperante.

Desde el punto de vista de la democracia electoral, estas cuestiones son relevantes porque la desigualdad del poder limita el rango de opciones del ciudadano en el proceso electoral. Hay temas que los poderes fácticos excluyen de la agenda pública<sup>10</sup>. Muchos de ellos son precisamente aquellos que abordan de manera directa al déficit de ciudadanía social. Son los debates prohibidos de América Latina, los debates sobre los orígenes de su pobreza y su desigualdad. La debilidad de lo público restringe el ámbito del debate, hace que determinados temas se marginen de la agenda, restringiendo el rango efectivo de opciones. Además, estas cuestiones derivan en el incumplimiento de las promesas electorales, la comprobación por parte de la opinión pública de la incapacidad del gobierno de modificar la realidad, los

<sup>9</sup> Aquí me refiero a las capacidades y el poder del Estado, no a su dimensión ni a las funciones que asume o las que delega al mercado. La cuestión planteada trata sobre la capacidad técnica de los funcionarios en diseñar una política pública, la capacidad de la burocracia en ejecutarla y el poder político del Estado para aplicarla en todo el territorio sobre toda la población.

<sup>10</sup> Ver al respecto la literatura sobre las “no decisiones” y sobre *agenda-setting*. Como mencionan Bachrach y Baratz (1970: 7), “por supuesto, el poder se ejerce cuando *A* participa en la toma de decisiones que afectan a *B*. El poder también es ejercido cuando *A* dedica sus energías a la creación y el refuerzo de los valores sociales y políticos y de las prácticas institucionales que limitan el alcance del proceso político a la consideración pública de sólo los temas que son comparativamente inocuos para *A*”.

fracasos en llevar adelante programas y reformas, la frustración de las esperanzas de los electores, la sustitución de alianzas originales por nuevas alianzas que imponen cambios en los programas votados.

Es imperioso, en consecuencia, promover un debate sobre la cuestión del poder y el Estado en las democracias pobres y desiguales de América Latina, para impedir que se instale la peligrosa espiral que se realimenta de la desigualdad de poder, la debilidad estatal y “los incumplimientos de la democracia”. Más específicamente, este análisis sugiere que la agenda política y las propuestas partidarias deberían enfocarse en las siguientes preguntas:

- ¿Qué pasa cuando en una democracia el Estado carece de poder?
- ¿En qué medida cuenta el Estado con el poder necesario para ejecutar el mandato electoral y ampliar la ciudadanía?
- ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas de la “incapacidad del Estado para democratizar,” por ejemplo, en términos de la crisis de representación?
- ¿Cuáles son los efectos, en términos de sostenibilidad democrática, de que la soberanía popular sea delegada en un Estado que no tiene poder?
- En suma, ¿quiénes detentan el poder en la sociedad?

La elaboración de reformas, propuestas y estrategias orientadas a reducir los “déficits democráticos” y desarrollar la democracia debe tomar en cuenta las especificidades de cada país. Pero una clave para comprender los escollos que se enfrentan para desarrollar la democracia es la cuestión del Estado y del poder y asumir plenamente las múltiples implicancias de este punto clave pero frecuentemente ignorado.

## **V. Conclusiones: hacia la sociedad de bienestar y el sentido histórico de las democracias**

Cada vez es menos el pasado lo que inquieta a las democracias de América Latina. Cada vez más es el futuro. Ya la pregunta no es: ¿qué hacer para evitar el regreso de los viejos autoritarismos? Las nuevas interrogantes son: ¿cómo asegurar una mayor calidad de la democracia? ¿Qué hacer para resolver los “déficits democráticos”? ¿Cómo organizar apoyo creciente en la sociedad que dé poder y sostenibilidad a la democracia latinoamericana? ¿Cómo difundir al mayor número posible la ciudadanía para generar una sociedad de bienestar?

En este artículo he abordado temas que son tratados en el debate político, aunque intentando observarlos desde algunos ángulos que por lo general se evitan o ignoran. También he planteado preguntas que en América Latina suelen ser ignoradas y he intentado dar pistas o claves para debatir sus respuestas. He puesto énfasis en la cuestión del poder, clave de la política, y en consecuencia de la democracia. Quiénes detentan el poder, por qué lo tienen, para qué lo utilizan, son cuestiones ineludibles.

Un análisis de la democracia en la América Latina contemporánea es necesariamente complicado. Los temas son complejos y siempre están vinculados entre sí. A pesar de esto, el eje central de mis argumentos se puede resumir en pocas palabras. Al discutir sobre democracia nunca debe perderse de vista sus destinatarios: las mujeres y los hombres que enfrentan con incertidumbre y temor su día a día, en particular los que sufren la injusticia de la pobreza y la marginalidad en sociedades profundamente desiguales y violentas.

Dada la historia política de América Latina, sus partidos que en algunos casos son centenarios, y una historia republicana que recorre dos siglos de vida independiente, no es tolerable la brecha que se abre entre ciudadanos e instituciones, ciudadanos y partidos, y la profunda crisis de representación. Otra ciudadanía política, otra representación, es realizable y exigible.

Dado el grado de desarrollo de las instituciones de América Latina, 200 años de experiencia en la construcción del Estado, no es aceptable ser la primera región del mundo en homicidios dolosos. Otra ciudadanía civil es realizable y exigible.

La región tiene los recursos materiales, humanos y políticos para no sufrir la mayor concentración de ingresos del mundo. Por los mismos motivos, 180 millones de pobres y 71 millones de personas que padecen hambre representan una situación que no se compadece con el nivel de desarrollo y riqueza de la región. Hay recursos para modificar las condiciones de vida de casi 200 millones de latinoamericanos. Otra ciudadanía social es realizable y exigible.

Esta ciudadanía realizable y exigible explicita el desafío de la política democrática en la construcción de bienestar. La existencia de la finalidad es lo que da sentido y razón de ser a la organización de las relaciones sociales, que permite evaluarla. Es difícil encontrar una civilización que haya carecido de fines explícitos, excepto en etapas de gran incertidumbre. Esta necesidad de crear el fin, de comprender la dirección, hace del hombre no sólo un animal social, sino también histórico. Poseemos un rasgo único: la conciencia del pasado y del futuro. Sin embargo, como dice Eric Hobsbawm, pareciera que este rasgo esencial tiende a diluirse, a disolverse en una suce-

sión de presentes<sup>11</sup>. Así, asistimos a una rara combinación. Vemos a los líderes políticos ávidos por conocer las preferencias de la opinión pública y, paralelamente, se influye en la opinión, las más de las veces fuera de la acción de los políticos. Todo esto en sociedades que han perdido paulatinamente objetivos y finalidades.

Sin puntos de arribo, ¿cómo podremos evaluar la organización de una sociedad? ¿Qué sucede en nuestras sociedades y sistemas políticos cuando carecemos del sentido del orden que nos hemos dado? Una sociedad sin fines produce entre otros dramas el vaciamiento de los fines mismos de la democracia. La democracia podría terminar funcionando como un sistema de legitimación de un orden social injusto. Recordemos la pregunta-explicación de Barrington Moore sobre la fidelidad de la elite india al ideal democrático habiendo podido barrerlo poco después de lograda la independencia. “Pero, ¿por qué iba a querer demolerlo? ¿No suministra la democracia una racionalización para rechazar toda revisión a gran escala de una estructura social que mantiene sus privilegios?” (Moore, 1991: 350).

La sociedad de bienestar es el objetivo de la política democrática. Las tensiones del escenario de postransición hacen que la sustentabilidad de la democracia siga siendo un desafío regional. Pero también es necesario empujar lo exigible hacia el horizonte siempre dinámico de lo máximo posible y sostenible. Para tornar en realidad esta democracia exigible es necesario construir un poder democrático. Este es el principal reto político de la América Latina de principios del siglo XXI.

---

<sup>11</sup> Hobsbawm se refiere a “la desintegración de las antiguas pautas por las que se regían las relaciones sociales entre los seres humanos y, con ella, la ruptura de los vínculos entre las generaciones, es decir, entre pasado y presente”. Con la destrucción de los mecanismos sociales que las unían con las anteriores, las nuevas generaciones viven un presente permanente. “En la práctica, la nueva sociedad no ha destruido completamente toda la herencia del pasado, sino que la ha adaptado de forma selectiva (...) En las postrimerías de esta centuria ha sido posible, por primera vez, vislumbrar cómo puede ser un mundo en el que el pasado ha perdido su función, incluido el pasado en el presente, en el que los viejos mapas que guiaban a los seres humanos, individual y colectivamente, por el trayecto de la vida ya no reproducen el paisaje en el que nos desplazamos y el océano por el que navegamos: un mundo en el que no sólo no sabemos adónde nos dirigimos, sino tampoco adónde deberíamos dirigirnos” (Hobsbawm, 1998: 25-26).

## Bibliografía

- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cepal (2009). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
- Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.
- Lukes, Steven (2005). *Power: A Radical View*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore (1998). *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Moore, Barrington (1991). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Ediciones Península.
- Munck, Gerardo L. (2008). “La ciudadanía en América Latina: estado actual, tendencias y desafíos”, trabajo preparado para el Proyecto Democracia, OEA, mimeo.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, Alfaguara.
- PNUD y OEA (2010). *Nuestra democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, Charles (2007). *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

# *Reseñas*



# Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica

**Miguel Ángel Barrios (director)**

Biblos, Buenos Aires, 2009, 390 páginas

Nicolás Alejandro Liendo

Este libro es un compendio donde se podrán encontrar referencias a términos y vocablos específicos con alta utilidad para la consulta tanto de alumnos como de estudiosos sobre temas de seguridad y geopolítica. En términos estructurales, el diccionario posee de dos partes: una primera parte que contiene una presentación, un prólogo, una introducción y un prefacio; y una segunda parte que posee una advertencia previa, un índice de términos, el diccionario propiamente dicho con las palabras por orden alfabético, una bibliografía y la presentación de los colaboradores con sus perfiles.

En el caso de la primera parte, en cada una de sus subdivisiones que adquiere la presentación hay un distinguido académico que brinda un panorama de por qué este libro es importante en este contexto internacional y regional, y cuál es el aporte que ofrece en las disciplinas de la ciencia política, las relaciones internacionales, el derecho y la estrategia militar. Así, la Presentación corre por cuenta de Helio Jaguaribe —especialista en Derecho y Relaciones Internacionales de Brasil— quien describe la relevancia del libro en el marco del surgimiento de la Unasur y los nuevos desafíos de seguridad que la región posee. El Prólogo está a cargo de Andrés Rivarola —doctor en Historia Económica del Instituto de América Latina de Estocolmo— quien reconoce el valor del director de la obra en buscar ampliar el

espectro de análisis de los temas referidos a la seguridad y la geopolítica, que siempre han sido identificados en América Latina con las disciplinas militares y las Fuerzas Armadas, desde contenidos mínimos y definiciones acotadas que conjugan la visión politológica, la de las relaciones internacionales, la sociología y por supuesto, el enfoque estratégico militar. En la Introducción el Catedrático por la Universidad Complutense de Madrid, Dr. Rafael Caldach Cervera, experto en defensa y seguridad, expone magistralmente la variación de la situación internacional y regional en los últimos cien años y cómo la conceptualización y su precisión resultan fundamentales para las definiciones estratégicas de los países y para la comprensión que de ellas hacen los analistas y académicos. Finalmente en esta primera parte, el Prefacio es de autoría del director de la obra, quien expone la no neutralidad de la obra, por lo que presenta su corriente ideológica y su pretensión final. En cuanto a lo primero se auto-identifica con la corriente de Patria Grande en lo cultural o a los proyectos de integración regional de los presidentes Juan Domingo Perón, Getulio Vargas y Carlos Ibáñez. En cuanto a la pretensión o ideal final del autor es contribuir a entender que “América Latina es nuestra nación cultural y América del Sur el espacio geopolítico del macizo sudamericano por donde debe materializarse la unión sudamericana hacia la unidad latinoamericana” (p. 39).

La segunda parte del libro posee centralmente el diccionario que, como bien advierte su director, contiene entradas desiguales en cuanto a su longitud, algunas con material técnico pero evitando la solemnidad. Asimismo, es necesario destacar que no sólo aparecen abordados en el diccionario términos estratégicos sino que también lo son personajes o líderes relevantes a la temática o bien agrupaciones nacionales o transnacionales que hayan tenido o puedan tener algún impacto en la seguridad y geopolítica regional e internacional. Si bien el énfasis de los términos tratados está puesto en el área latinoamericana, se pueden encontrar análisis referidos a otras latitudes. Consecuentemente, no sólo se brinda información sobre temas actuales sino que también se conceptualizan eventos, grupos o personas importantes en el pasado moderno y contemporáneo que pueden ser

de utilidad para una comprensión más acabada de los temas. Finalmente, para complementar esta cuestión, el diccionario presenta al final de cada una de sus voces un breve “correlato”, donde se sugieren palabras claves con las cuales ésa puede estar relacionada o cuya información puede ser ampliada.

En conclusión, el *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica* dirigido por el Dr. Miguel Ángel Barrios goza —en el marco de su corriente ideológica e ideal final— con un tratamiento multidisciplinario de una vasta lista de eventos, organizaciones, tratados, y personalidades relacionados con el sistema internacional y regional de seguridad y geografía política. Por todo lo anterior, este libro puede ser considerado principal para aquellos que estudien estos temas de suma relevancia para la paz y la seguridad del mundo.

## Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay

**Daniel Buquet y Niki Johnson (coordinadores)**

Fin de siglo, Montevideo, 2010, 408 páginas

Facundo Cruz

El sistema político uruguayo ha sido ampliamente estudiado en la ciencia política durante los últimos años y ha despertado un fuerte interés en varios académicos que se han acercado al estudio de las instituciones políticas latinoamericanas. En un primer momento llamó la atención por el particular régimen electoral, un caso único en el mundo entero según especialistas en la materia. Posteriormente, por la victoria del Frente Amplio (FA) en las elecciones presidenciales de 2004, poniendo fin al dominio bipartidista entre colorados y blancos desde la fundación de la República. Fue el resultado exitoso de ese primer mandato el que permitió que en las elecciones llevadas a cabo cinco años después el FA lograra una trabajada victoria sobre sus competidores. Y es precisamente en esta segunda victoria consecutiva en donde se inscribe la publicación coordinada por Daniel Buquet y Niki Johnson, *Del cambio a la continuidad...*

La obra es una compilación de artículos que analizan distintos aspectos del proceso electoral vivido en Uruguay dos años atrás. En cierta medida, este libro es el sucesor de *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, también coordinado por Daniel Buquet. Mientras que el segundo buscaba remarcar los fundamentos y causas del asombroso (¿y esperado?) cambio político producido en Uruguay, el primero hace foco más bien en ciertos aspectos de continuidad que han comenzado a apreciarse des-

de hace poco en la vida política uruguayo. Este juego constante entre el cambio y la continuidad alcanza a todos los capítulos que componen la obra, de la cual pueden extraerse dos ideas centrales. En primer lugar, los partidos políticos siguen siendo actores políticos centrales en torno a los cuales se configuran las lealtades partidarias, se estructura la oferta electoral y se lleva adelante la gestión diaria de gobierno en Uruguay. En segundo lugar, esta segunda victoria consecutiva del FA estaría dotando a la competencia electoral de una estabilidad que no se vivía desde mediados del siglo XX.

El libro se estructura en tres grandes secciones en las que se analizan, con rigor metodológico y una gran cantidad de datos, tres grandes temas que cubrieron el ciclo electoral uruguayo 2009-2010. En la primera sección, el tema de análisis refiere a los partidos políticos, la competencia electoral y las estrategias desarrolladas por cada uno. El texto escrito por Antonio Cardarello y Jaime Yáffé centra su análisis sobre la conformación de la oferta partidaria nacional, las estrategias electorales implementadas y los resultados obtenidos por cada uno de los tres principales partidos políticos, FA, Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC). Los autores concluyen con una percepción compartida por los demás autores: la victoria del FA era previsible y esperada.

El siguiente artículo, de Daniel Buquet y Rafael Piñeiro, se centra en los

efectos que produjo la aplicación en el sistema partidario de las reglas electorales de 1996, especialmente sobre la disciplina interna partidaria y sobre la conformación de las fórmulas electorales. Los autores concluyen que 1) las nuevas reglas electorales han dotado al sistema de partidos uruguayo de cierta estabilidad competitiva, y 2) confirman la tesis ampliamente sostenida sobre la presencia de dos bloques ideológicos, con más de dos partidos cada uno y con marcadas fracciones internas. En lo que refiere al proceso de selección de candidatas, Niki Johnson ofrece un profundo análisis sobre la modalidad de confección de las listas a cargos legislativos implementadas por los sectores internos del FA, el PN y el PC. La autora concluye afirmando que las prácticas informales tienden a privilegiar a las cúpulas partidarias ya establecidas, en general, y a dificultar el acceso a cargos públicos por parte de las mujeres, en particular. La sección cierra con una investigación de Marcelo Castillo y Verónica Pérez sobre el posicionamiento ideológico del FA y el PN desde sus plataformas partidarias. Utilizando y adaptando una metodología utilizada internacionalmente, los autores confirman “con el papel” las posturas ideológicas de los dos principales contendientes de las pasadas elecciones presidenciales, no sin hacer mención a ciertos puntos de contacto entre ambos partidos políticos.

La segunda sección reúne los artículos sobre el comportamiento de la ciudadanía en el proceso electoral. Agustín Canzani estudia los temas más conflictivos que atravesaron la presidencia de Tabaré Vázquez, junto con la ponderación que hizo la ciudadanía sobre la forma y el modo de resolverlos. Apoyándose en datos cuantitativos, Canzani afirma, desde otra perspectiva, que la victoria del FA era esperada, a raíz de su buen desempeño

gubernamental y de la buena valoración ciudadana. Por su parte, Constanza Moreira abre el interrogante sobre el constante y sostenido crecimiento electoral del FA. Tomando como punto de partida sus conceptos de “voto moderno” y “voto clasista”, llega a la conclusión de que el segundo es la causa de un estancamiento del nivel de apoyo electoral del FA. Sin embargo, deja latente la idea de que aún restan algunos ciclos electorales para poder extraer conclusiones más sólidas.

Un denominador común entre algunos de estos artículos es la utilización de resultados que arrojaron distintas encuestas de opinión en torno al nivel de apoyo/rechazo hacia el FA. Rosario Queirolo realiza en uno de ellos una interesante vinculación entre los programas de transferencia del primer gobierno y el nivel de apoyo electoral obtenido por los frenteamplistas. Por su parte, los escritos por Gustavo De Armas y Antonio Cardarello, por un lado, y Lucía Selios y Daniela Vairo, por el otro, se centran más bien sobre los distintos factores que determinaron el comportamiento del electorado. Los primeros llegan a la conclusión de que la gran mayoría de los votantes no modificaron su decisión con el correr de la campaña, salvo una porción menor que podría ser determinante en una futura elección reñida. Las segundas, por su parte, encuentran que la composición del voto del FA ya no se explica por la incorporación de nuevos votantes ni por el nivel educativo, sino más bien por un análisis positivo o negativo de su gestión de gobierno. Hallazgo que, en gran medida, desafía la tesis del peso de las identidades partidarias en Uruguay. La sección cierra con un artículo de Gerardo Caetano, quien realiza una serie de reflexiones en torno al proceso electoral, el rol de la ciudada-

nía y los partidos políticos, dejando algunas ideas y sugerencias como disparadores para investigaciones más profundas.

La tercera y última sección del libro se centra en las elecciones subnacionales. Antonio Cardarelo y Altair Magri realizan un análisis en torno a la incidencia que han tenido las nuevas reglas electorales en las últimas elecciones departamentales, a partir de la conformación de la oferta electoral del FA, el PN y el PC, y de las estrategias adoptadas por cada uno. Concluyen investigando sobre la posible vinculación entre el alto índice de votos nulos y en blanco, y el descontento ciudadano en torno al nuevo tercer nivel de gobierno (municipal). Conclusión a la que también llega el mismo Magri con Martín Freigedo en el segundo artículo. Siendo la primera vez que se eligen autoridades municipales en conjunto con las departamentales, estos autores analizan la vinculación entre el porcentaje de votos en blanco y anulados, el grado de participación electoral y la ponderación del partido de turno en el gobierno. Finalmente, el último artículo de

la obra gira en torno a un caso concreto de implementación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana: el Departamento de Canelones. Abel Oroño analiza los primeros efectos de su puesta en marcha, las principales características de la ley, remarcando tanto potencialidades como límites. El autor destaca una serie de riesgos institucionales y desafíos futuros, especialmente para los actores del sistema político uruguayo.

A modo de conclusión y retomando lo planteado al inicio, *Del cambio a la continuidad...* logra de manera prolija y ordenada destacar características, procesos y hechos que estructuraron todo el ciclo electoral 2009-2010. Ciclo que ha dejado algunas dudas sobre su larga duración, sobre todo por la cantidad de instancias en las que se debe concurrir a las urnas. Razón por la cual debería considerarse tanto a esta obra como a su antecesora como excelentes aportes para comenzar a analizar posibles ajustes y mejoras en el régimen electoral uruguayo. Ese mismo que tantas veces ha dado que hablar a especialistas y a novatos.

## **(Des) enredando el ovillo. Las asociaciones vecinales y el desafío de evaluar el desempeño organizacional**

**Desirée Alda D'Amico**

Editorial Universidad Católica Córdoba, Córdoba, 2011, 305 páginas

Gisela Signorelli

Producto de la reforma del Estado durante la década del '90, del avance de la globalización y de la crisis de representación política del año 2001, se produce, en Argentina, en el transcurso de la última década, un proceso de territorialización donde el espacio local se revaloriza por ser el espacio de proximidad geográfica y simbólica-identitaria. Las ciudades se convierten así en las protagonistas de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, en la cual esta última adquiere un nuevo protagonismo, no sólo tomando ciertas iniciativas de prerrogativas que antes parecían exclusividad del Estado, sino que éste también recurre a organizaciones sociales ante las innumerales demandas que encuentra imposible resolver solo en el corto plazo, sobre todo a partir de políticas innovadoras que posibiliten el desarrollo local.

En dicho marco, este libro propone desenredar el complejo entramado en torno a las prácticas de estos actores fundamentales en nuestras democracias modernas: las organizaciones sociales. En forma más específica, Desirée D'Amico nos ofrece un rico trabajo en relación a las prácticas y el desempeño de asociaciones vecinales formales e informales de la ciudad de Córdoba. De esta manera, su investigación tiene por objeto caracterizar las redes socio-políticas de las asociaciones vecinales del barrio San Vicente comparativamente con las de General Paz, así como analizar su desempeño organizacional según las representaciones socia-

les de sus propios miembros. Para ello, en primer lugar, se desarrolla una introducción sobre conceptos claves que serán abordados por la autora a lo largo de su trabajo de campo. Se trabajan con detalle categorías fundamentales como barrio, redes, asociación vecinal, capital social y desempeño organizacional, entre otros.

En segundo lugar, podemos observar un breve apartado metodológico donde la autora, no sin desconocer sus limitaciones, argumenta en torno a la observación participante que lleva a cabo para poder arribar a conclusiones respecto de cómo las redes en las que se encuentran inmersas y sus racionalidades (con respecto a fines o instrumentales y normativas o guiada por valores) condicionan el desempeño de las asociaciones vecinales.

Posteriormente se presenta un recorrido exhaustivo por los contextos macropolíticos en que se insertan ambos barrios en la ciudad de Córdoba desde el siglo XIX hasta la actualidad, dado que se sostiene como supuesto que los barrios no son homogéneos y que por tanto tienen diferentes niveles de incidencia de acuerdo a las personas y los atributos que los integran. A partir de allí puede apreciarse el gran aporte de esta obra cuando la autora comienza un recorrido por las representaciones de los propios protagonistas de dichas asociaciones vecinales en torno al desempeño de las mismas (concreción de fines institucionales y capacidad para resolver problemas), el funcio-

namiento y clima de trabajo interno y la relación con el contexto político en el que se insertan, haciéndose un fuerte hincapié en la que se presenta como variable independiente: el tipo de redes socio-políticas en que dichas asociaciones se insertan. Se establece así un contraste permanente entre las representaciones y acciones de las asociaciones vecinales formales e informales del barrio San Vicente y del barrio General Paz. Subsiguientemente, en el capítulo V, recuperando las conclusiones surgidas a partir de dicha comparación, se afirma que las asociaciones vecinales formales reconocen objetivos de naturaleza de tipo material, mientras que las llamadas informales se refieren más bien a cuestiones de tipo simbólico. Dicha diferencia será analizada en profundidad por la autora en base a dos dimensiones: la racionalidad en torno a

finés y la racionalidad alrededor de valores. El análisis de esos dos tipos de racionalidades en las prácticas de las asociaciones vecinales, además de ser novedoso, le permite a la autora constatar que aquellas que presentan mayores niveles de racionalidad respecto a fines no necesariamente desarrollan prácticas más democráticas. Es decir, que un buen desempeño organizacional en términos instrumentales no conlleva, necesariamente, un buen desempeño en términos normativos, y viceversa.

Desirée D'Amico propone una interesante investigación que remarca el rol vital de las asociaciones vecinales en ciertos barrios tanto en la resolución de problemas como en el nivel identitario. Las reconoce como agentes transformadores de una democracia que requiere ser democrática.

## Izquierda y derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica

**Duncan Kennedy**

Siglo XXI, Buenos Aires, 2010, 151 páginas.

Federico L. De Fazio

*Izquierda y derecho...* es una recopilación de artículos, capítulos y conferencias cuya autoría pertenece al reconocido profesor de derecho de la Universidad de Harvard, Duncan Kennedy. Las presentaciones reunidas se enmarcan coherentemente con lo que ha sido toda la actividad académica de Kennedy dentro de la corriente del pensamiento jurídico denominada *Critical Legal Studies* (CLS). Como pauta general, podemos señalar que el principal propósito de los CLS ha sido desenmascarar las pretensiones de neutralidad y a-politicidad de las teorías jurídicas tradicionales. Su foco se ha puesto sobre la cardinal influencia que la ideología tiene en la práctica cotidiana de los jueces a la hora de interpretar (y adjudicar) el derecho. Toda esta tradición de estudios críticos estrictamente jurídicos, donde la figura de Kennedy resulta emblemática, se ha presentado como un “virus” que ha puesto en cuestión no sólo a las tradicionales maneras de concebir la labor de los jueces sino, potencialmente también, a la propia concepción moderna sobre el Estado de Derecho y la democracia.

El primer ensayo de la recopilación está centrado en retratar una “fenomenología de la labor judicial”, esforzándose por explicar las vivencias del juez al momento de abordar un caso judicial. A diferencia de las tradicionales teorías jurídicas, Kennedy no concibe a las normas como guías sino como restricciones para resolver los casos. Desde su perspectiva,

los jueces no son “la boca de ley” sino que intentan fundamentar normativamente aquello que decidieron anteriormente y que coincide con sus inclinaciones valorativas personales. Sostiene que todo actuar judicial es un “actuar estratégico” donde el juez intentará desestabilizar la interpretación común (o corrientemente aceptada) que se le presenta a los fines de adaptarla a la solución que él cree más justa (la que ineludiblemente será ideológica). Tomando la categoría que realizara Bobbio (*Destra e sinistra*) y considerando el contexto bipartidista norteamericano, Kennedy sugiere que existen dos ideologías principales (entendiendo “ideología” como proyectos de universalización de una “*intelligensia*” que considera que actúa para un grupo cuyos intereses están en conflicto con los de otro grupo) de tendencia moderada, que influyen, expresamente o no, en las decisiones de los tribunales. Ellas son la ideología liberal y la ideología conservadora. Si bien ambas comparten valores comunes (como el respeto a la democracia política) se distinguen en que la primera tiene una tendencia más inclinada a favorecer la igualdad social. Tal día da, sostendrá el autor, siempre estará inmiscuida, conflictivamente, en la labor de interpretación del “material jurídico”.

Kennedy prosigue distinguiendo, como tipos ideales, tres modelos de juez. Identificará jueces “activistas restringidos” (quienes siempre priorizarán moldear el significado legislativo según sus preferen-

cias valorativas, ya sean estas liberales o conservadoras); jueces “mediadores” (aquellos que siendo “activistas de centro” o bien oponiéndose a cualquier “activista restringido”, intentan tomar decisiones que medien entre los dos polos) y, por último, jueces “bipolares” (aquellos que, por un lado, pueden tener actitudes de tipo “esquizofrénicas”, como es el caso de aquellos que suelen fallar con cautela ante los poderosos a los fines de conservar sus cargos, o, por otro lado, aquellos que adopten actitudes que simulen cierta “neutralidad”, fallando en ciertas ocasiones para un bando y en otras para otro). Los tres tipos de juez, pese a sus diferentes maneras de proceder, tienen dos coincidencias fundamentales: a) que los tres, ya sea en forma directa (como el primer modelo de juez) o indirecta (como los otros dos modelos) están influidos por la irreductible diada ideológica, y b) que, paradójicamente, los tres sustentan (retóricamente hablando) sus decisiones en aplicaciones de la ley limpias de ideologías, es decir, neutrales. ¿Cómo se compatibilizan en la práctica esas características comunes que resultan inconmensurables? Bien, sostiene Kennedy, gracias a la negación que el juez y la sociedad hacen de aquella realidad. Tomando las definiciones que S. Freud y A. Freud han dado a la negación, el autor considera que los jueces se topan ante un “conflicto de rol” que es insuperable y que “semi-conscientemente” (a decir de Sartre, mitad represión y mitad “mala fe”, pues se oculta aquello que se sabe que sucede ineludiblemente) conviven con tal conflicto reprimiéndolo. Asimismo, la sociedad toda también decide negar la gravitación de la ideología en las decisiones judiciales a los fines de no caer en la angustia de haber creído en un diseño institucional fallido y evitar caer en un mar de incertidumbres.

En el segundo ensayo Kennedy contrasta su posición teórica con las tradiciones jurídicas positivistas. Como ya se señaló, estas últimas adoptan posturas “cognitivistias” (limpias de la política y las ideologías) que el profesor de Harvard rechaza con su noción de “trabajo estratégico” del juez. El juez, cree, siempre intentará forzar o desestabilizar la interpretación que se le presenta intuitivamente como primera respuesta y adaptarla a sus pretensiones de justicia. Su única limitación será su imposibilidad argumental (a saber: los “materiales jurídicos” con los que cuenta; una aceptación interpretativa unánime o casi unánime sobre un determinado tipo de caso; conservar su cargo de juez; entre otras posibilidades). Aquí la idea de la “determinación del derecho”, tan preciada a las valoraciones del Estado de Derecho, del imperio de la ley o de la regla de la mayoría, queda por demás relativizada. La determinación del derecho quedaría sujeta a la capacidad del juez de poder “trabajar estratégicamente” sobre los materiales jurídicos. El derecho sería predecible en tanto podamos suponer que el juez no va a poder desestabilizar la aprehensión con la que se había topado al momento de conocer el caso (que a su vez tiene sentido como cúmulo histórico de “estrategias”).

En el tercer ensayo Kennedy indaga sobre la idea moderna del Estado de Derecho y la concepción tradicional proveniente de los “Padres Fundadores” que suponen una estricta separación entre el ámbito de la creación de normas y el ámbito de la aplicación de normas (por tanto, entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial; entre la política y el derecho, entre lo subjetivo y lo objetivo, entre los valores y la verdad). ¿Qué queda de esta tradición simbólica si aceptamos, al estilo Kennedy, que el juez es un “estratega”? Las diferentes teorías del derecho,

acusa, han pretendido mantener al margen a la ideología de la vida judicial a los fines de respaldar tal tradición teórica, mediante la creencia en la posibilidad de una aplicación “objetiva” de las normas: algunos entendiendo que hay una núcleo generalizado de significado cognoscible (como Hart), otros entendiendo que el sistema jurídico, como un todo, tiene un valoración común (una filosofía política) que le da sentido (Dworkin). Si no puede hablarse de “verdad interpretativa” y reconocemos que en el acto interpretativo del juez la ideología se inmiscuye, entonces la *juris-dictio* será tanto un acto de creación como de aplicación del derecho. Así lo entiende Kennedy mediante su concepción amplia de la interpretación. No habrá un halo de significado o de principios que den certeza y coherencia al ordenamiento jurídico, sino que habrá concepciones ideológicas sobre las que el juez, semi-conscientemente, se apoyará al momento de manipular los “materiales jurídicos” y dictar sentencia.

En el último capítulo Kennedy relata la eficacia que ha tenido y tiene la “fe” en los valores y directrices arrojados por la Constitución de Estados Unidos y por quienes la interpretan (los jueces de la Suprema Corte). Sostiene, metafóricamente, que la obediencia en los fallos de los tribunales supremos está basada en cuestiones de “creencia” al estilo pre-moderno. Como los adivinos de la Edad Antigua o los pontífices de la Edad Media, los jueces de la Corte Suprema de Estados Unidos fallan sobre cuestiones sustanciales en la vida de los ciudadanos, fundamentando interpretar los valores

últimos sostenidos por la manifestación del pueblo (*Bill of Rights*). Ahora bien, Kennedy, al definirse como un “escéptico constitucional”, pone en cuestión las decisiones jurisdiccionales no sólo mediante su noción de “interpretación como trabajo estratégico” sino además mediante su convicción de que no existe una colectividad llamada “pueblo” que haya construido al derecho constitucional y haya ratificado tales valores últimos. Cree, en definitiva, que esas decisiones pueden imponerse y estabilizarse (pese a su carácter contra-mayoritario) gracias a esa “fe” (que también es negación) materializada en una especie de “manipulación ingenua” por parte de los jueces.

La compilación que establece el libro, si bien no es sistemática, ofrece una buena entrada a las nociones del autor. Como puede notarse, la obra de Kennedy es tan ácida como reveladora. Su intención principal, cuestión que en la obra se refleja asiduamente, es intentar relatar, a modo de explicación intuitiva, cómo es que los jueces verdaderamente fallan, tirando abajo viejos mitos sobre la labor neutral y mecánica de la judicatura. Si la idea moderna de verdad interpretativa (como algo científico) se pone en cuestión, entonces la función del Poder Legislativo y la legitimidad de las decisiones prácticas basadas en la voluntad de la mayoría y en el imperio de la ley también se ponen en cuestión. Un problema que la teoría política, creemos, no debiera desmerecer cuando reflexiona sobre la democracia, sobre el Estado de Derecho, sobre la separación de los poderes, etc.

## Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional

**María Matilde Ollier**

San Martín, UNSAM Edita, 2010, 270 páginas.

Luis Alberto Romero

María Matilde Ollier se ha propuesto una tarea ímproba: hacer comprensible la historia política de la provincia durante el ciclo democrático iniciado en 1983, y ponerla en el contexto de un proceso más amplio y extenso, que arranca con la organización del Estado nacional. Su doble formación, de historiadora y de científica política, le permite aprovechar la potencialidad que tiene la concurrencia de ambos enfoques. Para ordenar la inmensa diversidad de esta historia utiliza un modelo explicativo que articula tres niveles —nacional, provincial, municipal—, referidos a dos grandes problemas. El primero es la relación entre el gobierno de la provincia y el nacional. Buenos Aires es la provincia más poblada y la de mayores recursos. Lideró a lo largo del siglo XIX el proceso de formación del Estado argentino hasta que éste, ya parado sobre sus patas principales —el Ejército nacional en primer lugar— fue sometiendo uno a uno a los poderes provinciales. El último fue precisamente Buenos Aires, vencida en 1880 y despojada de su capital. En la lógica del Estado nacional, Buenos Aires era demasiado importante para dejarla librada a su propio destino. De allí la permanente injerencia, que perdura hasta hoy. El segundo gran problema, derivado de aquel “robo” de su capital, es la difícil constitución de un centro político fuerte en una provincia tan grande y diversa. La Plata nunca fue la cabeza política. Solo ocasionalmente algunos gobernadores, como Fresco en los

treinta, lograron organizar un aparato político centralizado. Mucho menos lo fue después del crecimiento espectacular del Gran Buenos Aires. Desde mediados de la década de 1950, los municipios del conurbano, de dimensiones inmensas, además de relacionarse con el centro político provincial se vincularon de muchas maneras con un cercano gobierno nacional.

De esas singularidades, Ollier extrae los tres grandes ejes organizadores de su análisis del proceso político. A lo largo de cada una de las coyunturas encuentra un fuerte principio nacionalizador: la injerencia reiterada y permanente del poder nacional, imponiendo las autoridades a la provincia. Por otro lado, un principio provincializador, que alude principalmente al peso electoral de la provincia, decisivo para la consagración de presidentes. Ambos principios, generalmente en tensión y a veces en conflicto, en ocasiones se conjugan, cooperan, y esto constituye el tercer principio. Una vez dilucidado este nivel, la autora pasa a la base de esta compleja organización política: los municipios o partidos, para buscar en su dinámica política —la circulación de los intendentes, su permanencia o su renovación— la trama compleja que articula los tres niveles. En suma, una arquitectura compleja, que Ollier encara de manera centralmente analítica. En la primera parte explica de modo general las relaciones entre los gobiernos provinciales y nacionales desde 1880, cuando el Estado su-

bordinó a la provincia, que desde entonces quedó “atrapada sin salida”. Ese sometimiento funcionó a lo largo del siglo XX bajo regímenes diversos: democráticos, fraudulentos, dictatoriales. El primer gran episodio de esa subordinación arranca con la moderna democracia: en 1917 el presidente Yrigoyen dispuso una “intervención reparadora” de la provincia, para sanear su sistema electoral, al cabo de la cual los radicales se hicieron con el gobierno. *Mutatis mutandis*, esto ocurrió muchas veces hasta 1983.

La parte central del libro comienza en 1983. En un capítulo que contiene las claves principales del estudio, analiza la dinámica del peronismo provincial y nacional, y la circulación de la jefatura de la provincia. En primer lugar el triunfo de Antonio Cafiero sobre Herminio Iglesias luego de 1983, y su elevación a la conducción nacional. La provincia dirige al peronismo. Luego, su derrota a manos de Menem, aliado con Duhalde. Desde el gobierno nacional, éste accede a la provincia en 1991, y construye una eficiente maquinaria electoral provincial, con la ayuda del Fondo de Reparación del Conurbano, acordado con Menem. La colaboración nación-provincia concluye a medida que se acerca la elección de 1999. Desde la provincia, Duhalde obtiene una victoria pírrica: frena a Menem, pero no puede impedir que éste torpedee su candidatura y abra paso a la Alianza. Con la crisis de 2001 y Duhalde, con el apoyo de Alfonsín, llega a la presidencia. Su gestión remata con la imposición de Kirchner, que poco después lo liquida. En paralelo, la historia de la UCR, que sigue a este capítulo, es mucho menos dramática. Su declinación, luego del momento de gloria durante la presidencia de Alfonsín, y su aceptación del papel de oposición, sumado a su encerramiento en las cuestiones internas, explican la declina-

ción del bipartidismo en la provincia, cuyos gobiernos serán casi exclusivamente peronistas, en todos los niveles.

La segunda parte del libro está dedicada a los partidos del conurbano bonaerense y se basa en una minuciosa investigación del proceso político de cada uno de los distritos. Aunque se trata del escalón administrativo más bajo, estos gobiernos tienen rasgos que los hacen directamente relevantes para el poder nacional: número de votantes, carácter popular; fuerte crecimiento de la pobreza, y simpatía básica de sus habitantes con el peronismo. Dar forma electoral a estas variables es todo un desafío que ha requerido renovar técnicas e instrumentos. Aunque el tema de los aparatos locales aparece aludido, las preguntas de Ollier son más globales y se refieren a la circulación de los intendentes. Esto ocurre dentro de un singular marco normativo: centralidad y escasos controles de los ejecutivos municipales, posibilidad de la reelección indefinida, así como de la destitución del intendente, boleta electoral única de candidatos a intendente y concejales y un sistema de cociente que tras una aparente proporcionalidad adjudica un número elevado de concejales al ganador. Los contrapesos a la autoridad del intendente, casi ausentes en el municipio, se encuentran en su dependencia administrativa y financiera del poder provincial. De ese modo, el intendente cosecha verticalidad hacia abajo y se obliga a la verticalidad hacia arriba. Ollier estudia cada uno de los casos para indagar, entre otras cosas, cómo se proyectan en ese mundo los conflictos de la conducción nacional y provincial. Hay dos momentos destacados: el armado de una máquina electoral provincial, organizada por Duhalde, y el conflicto por el cual Kirchner marginó a Duhalde, sin cambiar demasiado el elenco de intendentes.

En la parte final la autora examina las formas de constitución y circulación de las jefaturas en el conurbano bonaerense, buscando las reglas de una realidad muy diversa. ¿Cuál es la regularidad que puede encontrarse en la llegada al gobierno municipal, la permanencia —a veces a través de cinco o seis períodos—, la sucesión o inclusive la interrupción brusca por destitución? Luego de analizar cada caso, la autora concluye que en las dos terceras partes de las elecciones se impone quien ya está en el gobierno o bien su “delfín” o sucesor designado. Si bien los aspirantes deben reunir algunas condiciones como un cierto perfil político, y la pertenencia al peronismo (no difícil de adquirir), lo decisivo son los recursos provenientes del manejo del gobierno, que permiten la construcción de los “aparatos”. Sobre éste nos previene contra una mirada simplificada: no es un único aparato, ni funciona solo: más bien es un calidoscopio donde muchas partes concurren para formar una figura, entre otras posibles, de modo que uno de los requisitos para la permanencia en la gestión es saber manejarlo. En un 25 por ciento de los casos hay renovaciones o cambios en la gestión. Allí el impulso más fuerte que saca a un jefe y coloca a otro tiene que ver con estímulos o promociones provenientes del nivel provincial o nacional, por circunstancias internas del partido gobernante, como el conflicto entre Duhalde y Kirchner, o por renovaciones políticas generales, como la de 1983 y 1999 que, tamizadas y relativizadas por las situaciones existentes, desequilibran el fiel de la balanza. Articular adecuadamente lo local, lo provincial y lo nacional —sobre todo en la confección de listas— constituye una parte importante del arte de supervivencia de los jefes comunales.

Dos reflexiones finales. La breve incursión de la autora sobre el tema de los aparatos, manejados desde las intenden-

cias, abre la puerta a todo un submundo que ha apasionado a antropólogos, sociólogos e historiadores. El intendente es la cabeza distante y todopoderosa de la que cuelgan muchas y muy variadas redes, nutridas con los fondos municipales. Por otra parte ese mismo intendente es el punto final de una red de relaciones que llega hasta el presidente de la Nación. Dos escalas, dos tipos de problemas, dos metodologías. El desafío para nosotros es empalmar el macro análisis con el micro análisis. Algo apasionante.

Segundo comentario. Se pregunta Ollier: “¿cuáles son las causas que contribuyen a la nominación de un intendente (dejando de lado el voto ciudadano)?” Nos recuerda que, desde una perspectiva al menos, el sufragio no es el punto de partida de una elección sino el de llegada. Dicho de otro modo, que el sufragio se produce y que hay modos de producción del sufragio. Podría decirse que en la historia electoral hubo una sucesión de modos de producción del sufragio. Aunque en realidad parece una historia circular, pues lo de hoy se parece bastante a lo de 1850. También podría decirse que en la Argentina coexisten hoy dos modos de producción, uno basado en el convencimiento de los ciudadanos y otro en la dinámica de las redes. Por cierto, hay zonas grises, pero no creo que la idea sea sustancialmente incorrecta.

Finalmente, otro tema que Ollier insinúa: la imbricación entre gobierno y Estado. Es inimaginable un sistema como el del conurbano sin un Estado con pocos controles, puesto por el gobierno al servicio de la construcción política. Para ello los gobernantes deben lidiar con una cantidad de intereses corporativos, de índole territorial, sectorial, partidaria. Los paradigmas más comunes de la democracia no ayudan mucho a explicar esta imbricación de Estado y política. A los his-

toridores nos ayuda lo que sabemos del Estado monárquico del siglo XVII o XVIII —el llamado *Estado absoluto*— en permanente puja con intereses corporativos: regiones, estamentos, corporaciones, que formaban parte del Estado y a la vez estaban fuera de él. Las pirámides de lealtades jerárquicas —con sus consiguientes superposiciones y traiciones— también eran parte de ese Estado, al igual que el uso de sus recursos para producir la legitimidad y la obediencia. Varias similitudes. La gran diferencia, naturalmente, es

que en democracia los gobiernos deben pasar, cada tanto, por la prueba del sufragio, y si bien tienen muchos recursos para producirlo, éste siempre depara alguna sorpresa.

En suma, *Atrapada sin salida* es un libro que conceptualiza rigurosamente una investigación empírica muy rica y original. Que saca conclusiones y que invita a nuevas investigaciones. Sin duda, ocupará un lugar de referencia en la bibliografía, todavía incipiente, sobre la política de la democracia.

## **Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate**

**Cynthia Pizarro (coordinadora)**

Fundación Centro de Integración, Comunicación,  
Cultura y Sociedad, Buenos Aires, 2011, 480 páginas

Leandro Enrique Sánchez

Existe cierta concordancia en que la especificidad de las relaciones internacionales como campo disciplinar está dada por la existencia de fronteras atravesadas por flujos comunicacionales. Por lo que las relaciones internacionales no son determinadas primero y principalmente por la naturaleza de los actores entre los que se establecen —estados u otras entidades sociales— sino por la estructura del sistema en que aparecen. Este libro aborda uno de esos flujos, los “los flujos migratorios”, dando clara muestra de cómo los actores sociales son parte constitutiva de la construcción del sistema internacional. Sin embargo, la obra tiene por objeto plasmar un espacio de reflexión y discusión sobre los procesos de movilidad humana territorial desde una perspectiva transdisciplinar (puesto que es una preocupación de distintas ciencias sociales) que toma como punto de partida ontológico la construcción social de las categorías vinculadas a la migración. Y a su vez, muestra, visiblemente, que su objeto de estudio no es únicamente de interés académico, sino que también es definido como un problema de política estatal.

En términos operacionales expositivos el libro está organizado en cinco ejes temáticos integrados por artículos de los miembros de este “espacio social transnacional” como llama Pizarro a la Red IA-MIC. El primero, titulado “Migración, familia y género”, reconstruye desde dis-

tintas ópticas los supuestos y prescripciones que subyacen en torno a la figura de la mujer migrante y el impacto transformador en las estructuras familiares que de ello se desprende. El segundo, denominado “Políticas públicas, nación e (in)migración”, indaga en el modo en que los discursos estatales interpelan a los inmigrantes en contextos socio históricos específicos, y los dispositivos a través de los cuales se construye un “nosotros nacional” y una “otredad” segregada, excluida. El tercer eje, “Acciones colectivas y dinámicas identitarias de los y las migrantes”, ronda en torno a la organización del grupo migrante en el nuevo lugar de residencia y en la formación de sentidos de pertenencia, atendiendo, especialmente, a los aspectos políticos que asumen los vínculos transnacionales. Dentro del cuarto eje, nombrado “Migraciones, discriminación y racismo”, las formas en que la sociedad (re)produce las relaciones de desigualdad fundadas en las diferencias fenotípicas y culturales es el hilo conductor de los cuatro artículos que componen el mismo. Finalmente, el eje “Territorio, trayectorias y estrategias migratorias” centra su análisis en los itinerarios migratorios y la inserción en la estructura productiva de los migrantes.

En definitiva, en esta obra conviven, en articulada presencia, un perspectiva micro social sobre la base de una crítica a los enfoques asimilacionistas y aquellos

que conciben la interculturalidad desde concepciones funcionalistas que obliteran las relaciones de poder y reifican la cultura; y un enfoque macro social, centrado en el rol del Estado-nación y las tensiones que genera la migración en nociones fundacionales de aquellos como soberanía y ciudadanía.

*Migraciones internacionales contemporáneas* es una obra de suma relevancia y actualidad para la comprensión de un fenómeno que tiende a acrecentarse y a recon-

figurar la dimensión estatal del globo. Más allá del nivel y unidades de análisis propuestas por los autores, estos los abordan con una vigilancia epistemológica que tiene por propósito dar cuenta de la manera en que la subjetividad de estos colabora en la reificación de categorías, puesto que las prácticas académicas no están exentas de naturalizaciones. Por lo tanto, este libro brinda, como su propio subtítulo indica, una serie de estudios sobre las migraciones internacionales para el debate.

## **Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno**

**Adam Przeworski**

Siglo XXI, Buenos Aires, 2010, 284 páginas

Hernán Pablo Toppi

La democracia es un tema de estudio muy relevante en la ciencia política. Desde la Antigüedad hasta nuestros días se ha escrito en abundancia al respecto. Esto lleva a la tentación de pensar que ya se ha dicho todo y que no queda mucho por aportar. Sin embargo, trabajos como el que aquí reseñaremos termina por demostrarnos que lo anterior es falso. Es decir, la democracia continúa siendo un tópico vigente y necesitado de mucha reflexión para su mejor comprensión.

El autor plantea que las instituciones representativas surgieron y evolucionaron bajo una idea central: la de que el pueblo debería gobernarse a sí mismo. No obstante, dice que si juzgamos a las democracias contemporáneas de acuerdo a los ideales de autogobierno (el pueblo debe ser el único soberano y debe gobernarse a sí mismo), igualdad (todas las personas serán tratadas como iguales) y libertad (la vida de los sujetos estará libre de interferencias indebidas de otros, incluido el gobierno), encontraríamos que dicho régimen está muy lejos de lo que se pensaba originalmente. Es decir, el sistema democrático ha experimentado (y continúa haciéndolo) cuatro desafíos que generan insatisfacción por los resultados alcanzados. Estos son: 1) la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico, 2) la incapacidad de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva, 3) la incapacidad de asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se ha mandado hacer,

y 4) la incapacidad de equilibrar orden con no interferencia. Ahora bien, Przeworski plantea que para un análisis correcto del régimen en cuestión hay que partir de una idea fundamental, y es la de que los principios ideales de la democracia (mencionados más arriba) carecieron desde un inicio de practicidad realizable. Sin embargo, y pese a la existencia de varias limitaciones, el autor sostiene que el régimen democrático es el sistema político más adecuado al cual se puede aspirar, y que deben (re)conocerse las limitaciones existentes y no criticarla por no conseguir lo que otros sistemas políticos tampoco podrían alcanzar.

Dicho lo anterior, el libro cuenta con siete capítulos. El primero de ellos se denomina “El autogobierno del pueblo”. En este capítulo Przeworski nos cuenta que fue la idea del autogobierno del pueblo el ideal con el cual se justificó la fundación de las instituciones representativas modernas. Dicha idea es irrealizable para el autor por la imposibilidad de que gobiernen todos al mismo tiempo y por la existencia de valores e intereses que llevan a que la sociedad no sea homogénea y por ende haya visiones antagónicas. Esto acarrea la aparición de una concepción del autogobierno más débil pero al mismo tiempo más coherente: una colectividad se gobierna a sí misma cuando las decisiones implementadas en su nombre reflejan las preferencias de sus miembros. Cabe mencionar que esta concepción tiene una restricción importante y es el he-

cho de que al estar en una sociedad plural donde no todos pueden gobernar al mismo tiempo, algunos sujetos tendrán que vivir bajo leyes que no son de su agrado, pero que sí lo son para otras personas de su misma comunidad (voluntad de la mayoría). Sin embargo y ante esta situación existe un remedio: que el pueblo puede alternar (de así creerlo necesario) a sus gobernantes. Esto es, “si las mayorías así lo quieren, los gobiernos pueden cambiar para que un gran número de personas esté representado alguna porción del tiempo. Aun cuando el pueblo no se gobierna a sí mismo, puede ser gobernado por otros, por turno” (p. 70-71).

El capítulo 2 lleva por nombre “Breve historia de las instituciones representativas”. Aquí Przeworski realiza (como lo dice título) una reseña del desarrollo histórico de las instituciones representativas. Si bien presenta diferentes caminos dada la multiplicidad de países que estudia, el autor encuentra un patrón común en la evolución de las instituciones representativas hacia lo que conocemos como democracia: desde la instauración de la representación los conflictos principales fueron el de la relación ejecutivo-legislativo y el de la ampliación de los derechos políticos, primero para poder votar y después para competir de igual a igual con las élites por el poder político a través de las elecciones.

“Igualdad” es el título del capítulo 3. La cuestión aquí es la siguiente. Si buscamos un régimen donde se autogobierne el pueblo, es fundamental que todos los miembros puedan ejercer la misma influencia sobre las decisiones. Frente a esto, Przeworski sostiene que los ciudadanos democráticos no son iguales, sino más bien anónimos. Por ende, la democracia no se caracteriza por la igualdad. La razón está en que si hay un elemento que nos puede llevar a pensar en la igualdad

bajo un régimen democrático es el de la “igualdad ante la ley” y de acuerdo al autor, dicha igualdad deriva del anonimato. En sus palabras “la ley tiene que tratar a todos los ciudadanos igual porque éstos son imposibles de distinguir” (p. 122). Por lo tanto, la democracia es compatible con la desigualdad económica y no debemos culparla por esta realidad. De esta manera, Przeworski nos dice que la democracia fue una revolución política y no económica, lo cual lo lleva a concluir que el régimen democrático es un sistema donde los ciudadanos son tratados por igual ya que son anónimos (y por ende, ninguno cuenta con mayor estatus jurídico que otro) pero eso no significa que sean iguales.

El capítulo 4 se titula “Elección y participación”. En las sociedades modernas, el autogobierno se lleva a cabo de manera indirecta, pues por medio de elecciones se eligen a los representantes autorizados a tomar las decisiones políticas. Esta idea nos trae un nuevo problema: no todas las opciones llegan a someterse al juicio colectivo de la comunidad. Es decir, los ciudadanos tienen un número limitado de opciones sobre las cuales volcar su voto. Sumado a esto, los partidos se ven obligados a presentar plataformas similares si quieren conquistar al votante medio y por ende poder ganar las elecciones. Por lo tanto, puede ocurrir que en una sociedad heterogénea una serie de individuos no encuentren entre las opciones existentes una alternativa que cubra sus expectativas. Ahora bien, la clave de dicha crítica está para Przeworski en saber si los votantes objetan la limitación de opciones por el hecho de que realmente valoran la posibilidad de elegir o porque no están de acuerdo con lo que se ha elegido. Teniendo en cuenta esta postura, el autor nos dice que la nostalgia de la participación efectiva sigue atormentan-

do las democracias modernas. Pese a esto, afirma que no se ha eliminado el autogobierno (a pesar de la existencia de dicha limitación e insatisfacción despertada en algunos votantes) pues en definitiva la comunidad hace una elección. En palabras del autor, “los partidos leen las preferencias de todos los ciudadanos y comparan el apoyo numérico para cada una de ellas. Y así es como, después de calcular cuál de las alternativas va a tener mayoría, en el momento de la elección los partidos pueden decir a los votantes: esto es lo que la mayoría de nosotros quiere. Nosotros, los ciudadanos, hemos elegido, y ésta es nuestra elección” (p. 166-167). Por lo tanto, el autogobierno se alcanza con la suma de las voluntades individuales y no con la influencia causal de cada votante en particular.

El capítulo 5 se denomina “Agentividad”. Los ciudadanos no gobiernan directamente, sino que son gobernados por otros. Es decir, la ciudadanía se autogobierna siendo gobernada por otros sujetos. De esta manera, los individuos pueden reclamarle sus exigencias a los gobernantes. Ahora bien, la respuesta de aquellos que detentan el poder ante dichas demandas dependerá de las posibilidades que tengan para hacerlo. Es decir, la democracia se caracteriza por tener múltiples instancias y actores de veto que pueden obstruir las decisiones públicas. La consecuencia inevitable es que producto de las limitaciones que imponen las instituciones (frenos y contrapesos) y los actores presentes en ellas (poder de veto), la respuesta del gobierno ante las demandas pueda no ser la esperada por aquellos que los votaron.

“La libertad” es el nombre que titula el capítulo 6. Przeworski arranca el capítulo señalando que “la autonomía es un tipo particular de libertad: la libertad de vivir bajo leyes que uno acepta con gusto,

puesto que es necesario vivir bajo leyes” (p. 233). Esto es, si queremos vivir en comunidad y ser libres debemos vivir bajo el imperio de la ley. Lo contrario sería caer en el estado de naturaleza donde todos estamos expuestos al ataque de otros sin que haya alguien a quien acudir en nuestra defensa. Los gobiernos deben proteger a los ciudadanos unos de otros, por lo que las leyes (que imposibilitan y al mismo tiempo posibilitan hacer cosas que queremos) son necesarias para que la gente sea libre.

Por último tenemos el capítulo 7. Su título es “La democracia como implementación del autogobierno en nuestros tiempos”. Esta parte, al ser con la que finaliza el libro, tiene un espíritu de conclusión. Y en este sentido es que debe ser leída la pregunta inicial del capítulo. Esta se interroga sobre si la democracia es una implementación del “autogobierno” tal como ese ideal fue formulado cuando se establecieron por primera vez las instituciones representativas. De acuerdo a lo visto en los párrafos anteriores y tal como lo señala Przeworski en este capítulo, la respuesta es que los indicios son “mixtos”. Esto por el hecho de que las instituciones y los ideales democráticos han ido evolucionando. Entonces ¿Por qué seguir pensando en el “autogobierno del pueblo”? La razón está en que las democracias contemporáneas se legitiman por medio del pueblo en elecciones competitivas. Es decir, la fuente de la legitimidad de los gobiernos es el pueblo, a quien tienen que rendir cuentas periódicamente en las elecciones. Y es esto entonces lo que lleva a Adam Przeworski a señalar que las democracias contemporáneas son una implementación del ideal de autogobierno del pueblo, de forma más coherente y practicable que lo señalado por los ideales que lo fundamentaron. Esto es, se reconoce que la democracia es el mejor sis-

tema político posible pero al mismo tiempo se aceptan sus limitaciones, lo cual permite (a partir de dicho reconocimiento) que se pueda pensar en mejorar las condiciones de funcionalidad de los regímenes democráticos del mundo.

Para finalizar una pequeña reflexión sobre la importancia del libro. Creemos que su lectura es útil en el sentido que nos permite mirar el régimen democrático desde otra perspectiva. Es decir, no

analizar la democracia en función de lo que “debería hacer y no hace” y por ende caer en la crítica hacia su desempeño, sino el realizar un estudio de la democracia en función de lo “que en realidad es, aceptando virtudes y limitaciones”. El hacer esto último (creemos que es este el aporte más importante del trabajo) será lo que nos permitirá tener una lectura real de los regímenes y actuar en pos de reformas que mejoren la *performance* democrática.

## COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a Revista SAAP, Castex 3217 (1425), Ciudad de Buenos Aires, Argentina, o bien mediante comunicación electrónica a [secretaria@saap.org.ar](mailto:secretaria@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. Deben presentarse dos copias en papel y una electrónica.
2. 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.
3. 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.
4. 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).

5. 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.

6. 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.

7. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

8. 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

## Tributo a Guillermo O'Donnell

*La muerte de Guillermo O'Donnell encontró a este número de la Revista SAAP en la imprenta. Sin embargo, es tan grande la conmoción para la comunidad politológica de Argentina, que hemos decidido retrasar su salida para poder dar cuenta de tan lamentable pérdida. Recurrimos entonces al tributo que ha escrito el profesor Scott Mainwaring, colega y amigo de O'Donnell en Estados Unidos, a quien agradecemos el permiso para su publicación.*

*Martín D'Alessandro  
Director*

Nuestro querido amigo y colega Guillermo O'Donnell murió ayer por la tarde en su Buenos Aires natal a la edad de 75 años, tras una batalla de cuatro meses contra el cáncer.

O'Donnell fue un gigante de las ciencias sociales contemporáneas, conocido en todo el mundo por su creatividad intelectual única, su pionera originalidad, y su pasión por las democracias que funcionan decentemente. Su trabajo académico sobre el autoritarismo y la democracia estableció su reputación internacional como un pensador brillante y seminal.

Más cerca de casa<sup>1</sup>, jugó un papel fundamental en la creación y desarrollo del Kellogg Institute for International Studies. Como primer Director Académico del Kellogg definió una agenda de investigación estimulante y construyó un excelente programa de becarios invitados. Al momento de su muerte era Profesor Emérito de Ciencia Política en Notre Dame y Miembro Senior del Kellogg Institute.

Las contribuciones académicas de O'Donnell se pueden agrupar en tres fases. Al principio de su carrera trabajó principalmente sobre los orígenes del autoritarismo en América del Sur, especialmente en los países más desarrollados de la región. Publicado por primera vez en 1973, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*<sup>2</sup> fue una obra fundamental en la comprensión de los orígenes del autoritarismo moderno en América Latina. A diferencia de muchos de sus contemporáneos, Guillermo reconoció que se trataba de un nuevo tipo de gobierno autoritario. Una vez más a diferencia de sus contemporáneos, él también entendió que este nuevo modelo de gobierno autoritario tenía profundas implicancias teóricas para comprender la relación entre modernización y democracia. Luego escribió muchos artículos importantes sobre la naturaleza del autoritarismo en América Latina.

En una segunda fase, O'Donnell fue el pionero en la previsión de la ola de transiciones a la democracia que se inició en América Latina en 1978. Con notable presciencia, cuando América Latina estaba en el cénit de los regímenes autoritarios, él entendió correctamente y de manera prácticamente única que muchas de las terribles dictaduras por entonces en el poder probablemente fueran transitorias. Estudió las contradicciones internas dentro de los regímenes autoritarios y luego analizó la ola de transiciones a la democracia, que se debió en parte a las tensiones dentro del autoritarismo que había analizado anteriormente. Una vez

---

<sup>1</sup> N. del D.: El autor se refiere a la Universidad de Notre Dame.

<sup>2</sup> N. del D.: En realidad, el libro fue publicado por primera vez en Argentina: *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

más, abrió una nueva pregunta de investigación, de enorme importancia tanto teórica como en el mundo «real». Su volumen en coedición *Transitions From Authoritarian Rule* (Johns Hopkins University Press, 1986) sigue siendo un clásico. Es uno de los trabajos más citados en ciencia política.

A partir de finales de los '80, la atención de O'Donnell se dirigió a las graves deficiencias de la mayoría de los regímenes democráticos, de nuevo con un enfoque central en América Latina. A pesar de que un sinnúmero de otras personas observaban estas mismas deficiencias, nadie igualó su agudeza en el análisis teórico de las nuevas cuestiones que giraban en torno a estas deficiencias. Él acuñó muchos conceptos importantes que permanecen en el centro del análisis de la democracia contemporánea. Por ejemplo, su concepto de «democracia delegativa» se refiere a los regímenes democráticos en los que el presidente y el Congreso son elegidos democráticamente, pero cuyos mecanismos de rendición de cuentas son frágiles. Contribuyó con artículos fundamentales sobre la rendición de cuentas, el imperio de la ley, y la relación entre el Estado y la democracia. Su artículo «Democracy, Law and Comparative Politics» (*Studies in Comparative International Development*, Primavera 2001)<sup>3</sup>, ganó el Premio Luebbert al mejor artículo en política comparada, concedido anualmente por la sección de Política Comparada de la American Political Science Association.

Como académico, O'Donnell siempre se centró en las grandes cuestiones normativas que afrontan sus contemporáneos: cómo construir una mejor democracia, la forma de velar por el respeto más efectivo de la ley, y más aún, la cuestión de la ciudadanía. En las últimas dos décadas, logró un juicioso equilibrio al criticar las deficiencias de las democracias de América Latina pero sin caer en las críticas fáciles que podrían alimentar el sentimiento antidemocrático.

Su erudición le valió un amplio reconocimiento. Miembro de la American Academy of Arts and Sciences, en 2003 O'Donnell ganó el Premio Kalman Silvert a la trayectoria académica que la Latin American Studies Association entrega cada 18 meses. Fue presidente de la International Political Science Association entre 1988 y 1991, y también fue vicepresidente de la American Political Science Association de 1999 a 2000. En 2006 obtuvo el primer Lifetime Achievement Award de la International Political Science Association, y fue el destinatario de un sinnúmero de becas y premios, entre ellos el John Simon Guggenheim Memorial Foundation Fellowship. Indicativo del alcance casi global de la producción intelectual de O'Donnell es que ha sido traducido al coreano, al japonés, al portugués, al chino, y por supuesto, al inglés. En los últimos años, varias universidades de América Latina le otorgaron doctorados honoris causa.

A lo largo de su carrera, O'Donnell planteó preguntas teóricas importantes y nuevas sobre desarrollos de enorme importancia en el mundo contemporáneo. Fue una persona profundamente culta que siempre hizo uso del conocimiento disponible, pero uno de sus dones extraordinarios fue el reconocimiento de nuevas preguntas y nuevos problemas que hasta entonces no habían sido abordados. Se destaca como uno de los pensadores más importantes de la democracia y las dictaduras en la historia de la ciencia política.

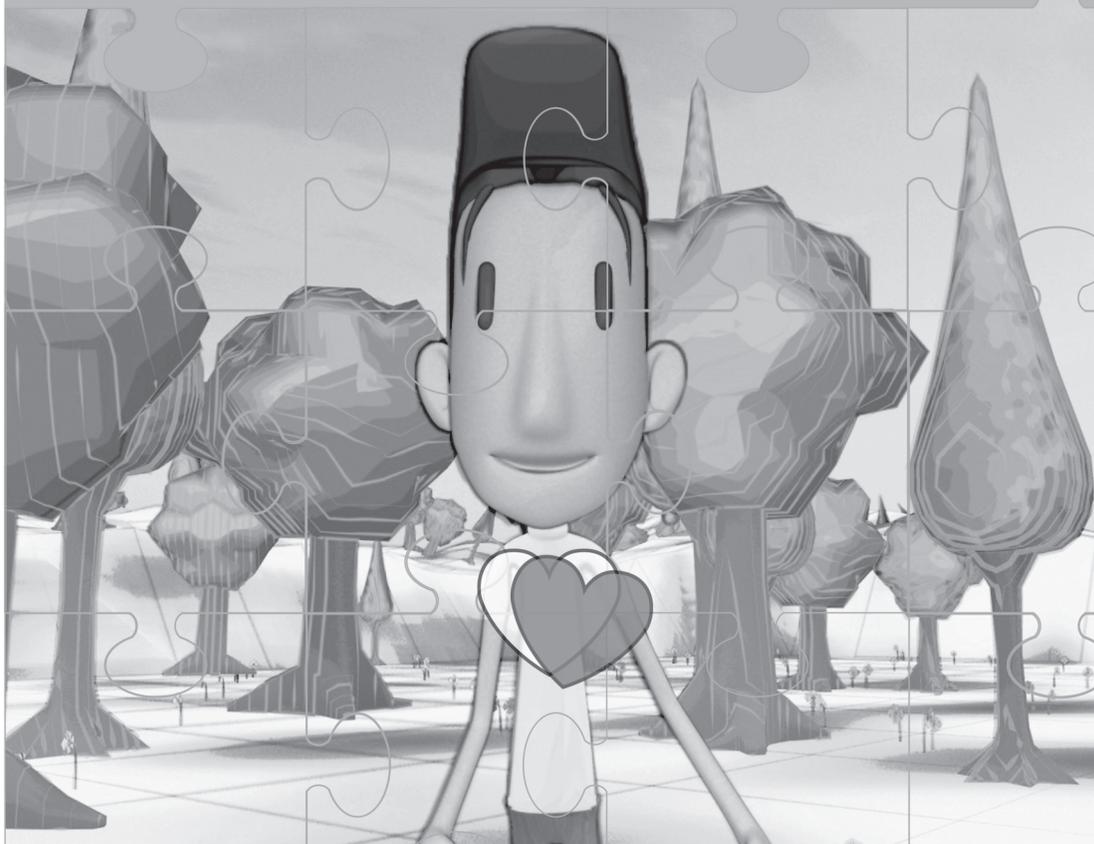
Scott Mainwaring

30 de noviembre de 2011

---

<sup>3</sup> N. del D.: El artículo se publicó en Argentina en 2000: «Teoría democrática y política comparada», en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo, pp. 519-570.

**La mejor manera de sentirse  
completo no es recibiendo.  
Es dando.**



**Si está a tu alcance, facilitá la  
donación de órganos  
0800-555-4628**

**ARGENTINA**  
UN PAIS CON BUENA GENTE



Presidencia de la Nación

*Editorial*

JULIO PINTO

*Artículos*

*El experimento del Bicentenario: las políticas pacifistas  
de Argentina, 2003-2011*

CARLOS ESCUDÉ

*América del Sur como “sociedad internacional”:  
sus aportes a la arquitectura de seguridad regional*

LUCIANO ANZELINI Y SOLEDAD CASTRO

*Una república en disputa contra sí misma: el legado político  
intelectual de nuestros antepasados para la Argentina  
del Bicentenario*

GABRIELA RODRÍGUEZ

*La relevancia democrática de las campañas electorales  
mediáticas que distinguen al Bicentenario*

MARTÍN D’ALESSANDRO

*Catolicismo, política y sociedad en el Bicentenario  
de la Argentina*

FORTUNATO MALLIMACI Y JUAN CRUZ ESQUIVEL

*En torno a la cuestión social y la sociedad argentina  
en el Centenario y su proyección. Una reflexión  
un siglo después*

HORACIO CAGNI

*El Estado-Nación frente al Derecho comunitario:  
el caso de la Unión Europea*

LETICIA VITA

*Políticas culturales y construcción del espacio público  
en la Argentina del Bicentenario*

JUAN LÓPEZ CHORNE Y ARIEL PALOMBI