

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 4, Nº 1, Mayo 2010
Vol. 4, Nº 2, Noviembre 2010

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Miguel De Luca (UBA)

Vicepresidenta

Silvia Robin (UNR)

Secretario General

Pablo Bulcourf (UNQ-UBA)

Tesorero

Gustavo Dufour (UBA)

Vocales Titulares y Suplentes

Arturo Fernández (CONICET)

Juan Tokatlian (UTDT)

Marcelo Camusso (UCA)

Mario Riorda (UCC)

Anabella Busso (UNR)

Walter Cueto (UNCu)

Cristina Díaz (UNER)

Emilio Saguir (USAL)

Comisión Fiscalizadora

Alejandro Estévez (UBA-UNLaM)

Gonzalo Dieguez (UBA-UADE)

Eliana Medvedev (UNCo)

Carla Carrizo (UBA-UCA)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg* (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

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

VOLUMEN 4 • Nº 1 Y 2, MAYO Y NOVIEMBRE 2010

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)

Secretaria de Redacción

María Inés Tula

Coordinador General

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 General Sarmiento)

Bruno Bologna
(Universidad Nacional de Rosario)

Natalio Botana
(Universidad Torcuato Di Tella)

Delia de la Torre
(Universidad Nacional de San Juan)

Guillermo O'Donnell
(Universidad de Notre-Dame, UNSaM)

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



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

Editorial 9

NÚMERO 1

ARTÍCULOS

Más allá de Lisboa:
el enigma constitucional de la integración europea
Sergio Fabbrini 13

Escenarios sociales y participación política juvenil.
Un repaso de los estudios sobre comportamientos
políticos desde la transición hasta Cromagnon
Pedro Núñez 49

Políticas públicas de equidad de género:
las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile
Ana Laura Rodríguez Gustá y Mariana Caminotti 85

NOTAS

¿Todavía un voto de clase? Elecciones porteñas de 2009
Jorge Raúl Jorrat 113

RESEÑAS

**Ideas, presencias y jerarquías políticas. Claroscuros de la
igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina**
Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura
Rodríguez Gustá
por María Paula Bertino 133

**Historia de las elites en la Argentina. Desde la conquista
hasta el surgimiento del peronismo**
Leandro Losada
por María Cecilia Lascurain 136

La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos. Guadalupe Paz y Riordan Roett (editores) por María Fernanda Vizán	139
---	-----

NÚMERO 2

ARTÍCULOS

La provocadora lectura de George L. Mosse del sentido de los nacionalismos. Su importancia teórica para la comprensión de los populismos latinoamericanos Julio Pinto	145
Orígenes de una fuerza política: el Partido Peronista en la Provincia de Buenos Aires, 1947-1955 Oscar Aelo	161
Ambición política por la reelección en las provincias argentinas María Gabriela Almaraz	191
Moderación reivindicativa en el nuevo contexto macroeconómico post 2001: el caso del sindicato de comercio (Argentina 2003-2007) Belén Fernández Milmanda y Enzo Benes	227

NOTAS

Los logros de la ciencia política argentina. El IX Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político en Santa Fe Santiago Rotman	261
--	-----

RESEÑAS

De la revolución a la democracia: cambios privados, públi- cos y políticos de la izquierda argentina María Matilde Ollier por Walter J. Caamaño	273
--	-----

Los sujetos de lo político en la filosofía moderna

Julio de Zan y Fernando Bahr (editores)

por Ana Clara Ferrere 276

¡Silencio, Cuba! La izquierda democrática frente al régimen

de la Revolución Cubana

Claudia Hilb

por Lucas G. Martín 279

Editorial

Con esta nueva presentación, la *Revista SAAP* inaugura su cuarto volumen. Se trata de un importante logro pero, también, de una responsabilidad mayor: la de mantener, e incluso mejorar, en la medida de lo posible, el nivel de la publicación.

Los artículos publicados en la *Revista SAAP*, siguiendo reglas y estándares de calidad internacionales, han pasado la prueba del referato ciego de pares. Este procedimiento constituye un filtro de calidad importante, sobre todo teniendo en cuenta que han sido muchos más los trabajos que no han logrado superar esta evaluación. En nuestro medio, al menos en las ciencias sociales, el referato de pares no es plenamente aceptado, ni tampoco comúnmente utilizado, ni por las diferentes revistas especializadas ni por las editoriales cuando deciden cuáles son los libros que publicarán. Por supuesto, la implementación del referato ciego de pares no es infalible, ni garantiza de manera absoluta la justicia o el merecimiento objetivo a la hora de decidir qué artículo publicar. Ese tipo de certezas, se sabe, no es posible en el mundo social. Sin embargo, el referato aumenta las posibilidades de que las decisiones editoriales de una revista sean correctas, de la misma manera que lo hacen procedimientos tales como la evaluación de los antecedentes o las pruebas de oposición en el caso de los concursos docentes o en el ingreso o la promoción en la carrera del investigador científico.

La Sociedad Argentina de Análisis Político está comprometida no sólo con la difusión de la ciencia política en nuestro país, sino también con la producción y comunicación de un conocimiento basado en la argumentación lógica y el procedimiento científico. En este sentido, direcciona esfuerzos y recursos tanto hacia el fomento de un mayor volumen en la producción politológica como hacia la profundización de su sofisticación y rigurosidad.

Martín D'Alessandro

Artículos

Más allá de Lisboa: el enigma constitucional de la integración europea*

SERGIO FABBRINI

Universidad de Trento
sergio.fabbrini@unitn.it

Basado en una interpretación de la Unión Europea (UE) como una democracia compuesta, el artículo argumenta que la constitucionalización de la UE supone necesariamente un proceso conflictivo. Una democracia compuesta es una unión de estados constituida por unidades de diversos tamaños demográficos, historias políticas e intereses geográficos y, como tal, caracterizada por diferentes visiones sobre su identidad constitucional. Esta es también la experiencia de la otra principal democracia compuesta, la de los Estados Unidos. Sin embargo, mientras el proceso conflictivo de constitucionalización en Estados Unidos, al menos desde la Guerra Civil, estuvo basado en un marco constitucional común y fue ordenado a través de un procedimiento de supermayoría para resolver disputas, la UE carece tanto de un documento que exprese un lenguaje compartido como de un procedimiento adecuado para resolver disputas. Este es el conundrum de la UE: necesita de una constitución para estabilizarse a sí misma, pero las divisiones entre sus estados miembros hacen altamente improbable la aprobación de dicha constitución. Como resultado, el proceso de constitucionalización en la UE cae periódicamente en situaciones de parálisis.

Introducción

La Unión Europea (UE)¹ ha atravesado una verdadera odisea constitucional en el curso del primer decenio de este siglo. ¿Cuáles han sido las razones de dicha odisea? ¿Es plausible hipotetizar que, con la aprobación

* El artículo retoma temas que el autor ha presentado en diversas conferencias internacionales. La última de ellas fue en la Lección Inaugural del año académico del Colegio Carlo Alberto (Moncalieri, Torino), el 21 de septiembre de 2009, con el título “*Behind Lisbon: The Constitutional Conundrum of European Integration*”. (Traducción de Marcelo Camerlò).

¹ Como es ya de uso común en la literatura científica, también para mí la dicción Unión Europea indica la entera experiencia comunitaria, desde sus orígenes (en el Tratado de París de 1951 y en los Tratados de Roma de 1956) hasta los desarrollos actuales. En realidad, la dicción Unión Europea ha sido introducida por el Tratado de Maastricht de 1992, tratado que ha incorporado, primero, la experiencia de la Comunidad Económica Europea y, luego, la de la Comunidad Europea.

del Tratado de Lisboa, Ulises haya finalmente arribado a su Ítaca? Intentaré ofrecer una interpretación de dicha experiencia constitucional argumentando que la misma está lejos de concluirse con la ratificación del aquel Tratado por parte de los 27 estados miembros de la UE. Para la UE no hay una Ítaca a la cual (finalmente) arribar dado que, por un lado, su naturaleza de unión asimétrica de estados (tanto en el plano material como cultural) está destinada a alimentar disputas permanentes sobre su identidad constitucional, y por otro, no dispone de las condiciones constitucionales para favorecer la solución de aquellas disputas. La UE es un sistema político constitucionalizado de carácter no formal sino material. Su odisea se debe a la dificultad de alcanzar una constitución formal (como sea que se la defina), siendo evidente la insuficiencia de una constitución material para favorecer la reglamentación de aquellas disputas. Aquí reside el *conundrum* o enigma constitucional de la UE: ésta ya ha adquirido una constitución *material* que le impide retroceder hacia su original status de *organización económica* pero no dispone de una constitución *formal* que le permita avanzar hacia el estatus de *unión política*. Sobre la base de una comparación con los Estados Unidos, históricamente la primera especie del género de unión de Estados democrática², argumentaré que tal enigma no tiene solución en el actual contexto. En las siguientes secciones analizo la naturaleza institucional de la UE para demostrar que ésta satisface criterios democráticos básicos; examino las características de su proceso de constitucionalización material, identificando alcances y limitaciones; preciso las divisiones constitucionales que aquel proceso ha atravesado para mostrar su intratabilidad con los instrumentos de la constitución material; y finalmente, derivo de los análisis precedentes un esquema interpretativo del enigma constitucional que ha acompañado y continuará a acompañar la evolución de la UE.

La odisea constitucional

Antes del análisis es necesario recordar los hechos. Con el final de la Guerra Fría y la prospectiva de la reunificación política del continente europeo, el proceso de integración atravesó (por primera vez desde los años cincuenta del siglo pasado³) un debate *constitucional*. Defino como constitu-

² Los estudios de las uniones de estados continúan siendo, todavía hoy, poco numerosos. Entre ellos, debe ser mencionado el volumen de Forsyth (1981), que ha sido uno de los primeros en intentar clasificar aquellas uniones, y la compilación de ensayos, de gran espesor teórico pero no analíticamente sistemática, de Stein (2000).

³ Es una opinión consolidada que la votación contraria a la institución de una Comunidad Europea de la Defensa de parte del parlamento francés (*Assemblée Nationale*) el 20 de

cional al debate que se pregunta sobre la *finalidad* y no sobre el funcionamiento de la UE (vinculando la discusión sobre el segundo a las razones de la primera). En un debate constitucional, contrariamente a aquello que sucede en uno institucional, la disputa sobre la distribución de poderes y de derechos de garantía refiere a visiones alternativas de la identidad que el sistema político en cuestión debería adquirir. ¿Qué debería ser la UE o al menos que *no* debería ser? Si las reformas institucionales de los años noventa del siglo pasado (realizadas a través del Tratado de Maastricht de 1992, Ámsterdam de 1997 y Niza de 2001) se habían puesto el problema de racionalizar el funcionamiento de la UE en previsión de los futuros alargamientos, las disputas del decenio sucesivo se focalizaron sobre la propia identidad constitucional de la UE.

La necesidad de dar una identidad constitucional a la UE había emergido en modo evidente tanto durante como (sobre todo) después de la Conferencia Intergubernamental llevada a cabo en Niza en diciembre de 2000, conferencia que luego concluye con el tratado firmado el año siguiente. Este Tratado se muestra inmediatamente como una respuesta insuficiente a los problemas de la UE, aunque con el reconocimiento de la Carta de los Derechos la discusión intergubernamental termina tocando un tema de naturaleza propiamente constitucional⁴. Sin embargo, dado el resultado insatisfactorio de la Conferencia de Niza⁵, el Consejo Europeo reunido en Laeken (Bélgica), el 15 de diciembre de 2001, adoptó una “Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea” que obligó a esta última a precisar su identidad constitucional a través de una Convención Constitucional y ya no a través de una conferencia intergubernamental (Consejo Europeo, 2001). Dicha Convención, que se reunió en Bruselas desde febrero de 2002 hasta junio de 2003, congregó no sólo a representantes de los gobiernos nacionales sino también a los representantes tanto de los parlamentos nacionales como de las instituciones comunitarias. En el proceso deliberativo, además, fueron implicados los representantes de los gobiernos y de los parlamentos de los países del este y del sur de Europa, candidatos a entrar a la UE (como

agosto de 1954, representó un punto de inflexión en la discusión sobre las características que habría debido asumir la integración europea. Después de aquel voto, en efecto, se decide recurrir al método funcionalista, antes que al federalista, para promover la integración del continente. El Tratado instituyente de la Comunidad Europea de la Defensa había sido suscripto, el 27 de mayo de 1952, por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Judt, 2005).

⁴ En ocasión de la conclusión del Tratado de Niza, fueron las instituciones europeas (pero no los estados miembros) los que proclamaron la Carta de los Derechos. Esta última no fue incluida ni reconocida en el Tratado, permaneciendo entonces carente de valor jurídico.

⁵ El Tratado no había estado en grado de ofrecer una solución eficiente y democrática al problema del proceso decisional dentro de la UE (Consejo Europeo, 2001).

sucedió luego con el doble alargamiento de 2004 y de 2007)⁶. La tarea asignada a dicha Convención fue la de preparar el esquema para un nuevo tratado constitutivo de una constitución, a ser discutida en la Conferencia Intergubernamental programada para 2004. La Convención de Bruselas concluye sus trabajos con la aprobación por unanimidad del *Tratado Constitutivo de una Constitución para Europa* (TC) (Ziller, 2007; Norman, 2003; De Witte, 2003). El 18 de junio de 2004 los jefes de Gobierno y de los Estados miembros de la UE alcanzan un acuerdo sobre una versión ligeramente modificada del esquema de TC propuesto por la Convención.

El TC representó la aproximación más cercana a una constitución formal para una unión de estados de ciudadanos: era un tratado —porque la UE continuaba siendo una unión de estados—, y tenía carácter constitucional —porque la UE reconocía ser también una unión de ciudadanos—. El TC sustituye los existentes tratados (integrándolos en uno único), da una personalidad jurídica a la Unión, precisa el sistema institucional comunitario y provee de una codificación jurídica a la Carta de los Derechos proclamada en Niza (que constituye la parte segunda del TC). El TC fue suscripto en un Consejo Europeo en Roma el 29 de octubre de 2004 por los jefes de Gobierno y de Estado de los (entonces) 25 estados miembros, y luego reenviado para la ratificación en cada uno de ellos. Dicha ratificación fue concedida por la mayoría de aquellos estados, sea por la vía parlamentaria como por la vía referendaria (en España y Luxemburgo). Sin embargo, en dos referéndums realizados respectivamente el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005, los electores franceses y holandeses refutaron por mayoría el tratado. El resto de los estados miembros que aún no habían iniciado el procedimiento de ratificación suspendieron al mismo, adhiriendo al pedido de iniciar un periodo de reflexión sobre el futuro constitucional de la UE. No fueron pocos los que sostuvieron que aquellos dos referéndums habían bloqueado definitivamente dicho futuro, creando las condiciones para retraer la UE a su naturaleza originaria de organización económica.

Sin embargo, aquel periodo de reflexión llevó a un nuevo tratado, promovido por el Consejo Europeo organizado en Berlín en junio de 2007 y luego suscripto en Lisboa por los jefes de Gobierno y de Estado el 13 de diciembre del mismo año. Este tratado recupera buena parte del precedente TC bajo la forma de un conjunto de enmiendas a los dos tratados existentes, y reconoce además la Carta de los Derechos. El Tratado de Lisboa en-

⁶ El 1 de mayo de 2004 entraron en la UE diez países: ocho de Europa del Este (República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Cetonina) y dos de Europa del Sur (Malta y Chipre). El 1 de enero de 2007 entraron otros dos países de Europa del Este (Rumania y Bulgaria).

tonces consistirá de dos artículos de modificación⁷: 1) del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada del Tratado de Maastricht de 1992); y 2) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada del Tratado de Roma de 1956), luego renombrado como Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. Así enmendados (o renombrado en lo que se refiere al segundo tratado), los dos tratados vienen a constituir las bases legales de la UE, junto con la Carta de los Derechos. Recuperando muchas partes del precedente TC, con el acuerdo firmado en Lisboa los jefes de Estado y de Gobierno decidieron no sólo reformar la estructura institucional de la UE⁸ sino también otorgarle una limitada forma constitucional reconociendo formalmente la Carta de los Derechos. Y si bien todos los elementos simbólicos del precedente TC fueron abandonados (como el Preámbulo fundante del pacto constitucional entre los estados miembros y los ciudadanos de la UE, o la bandera y el himno), el nuevo acuerdo había consentido de recuperar una parte importante de los trabajos de la Convención Constitucional.

Firmando el Tratado de Lisboa, los jefes de Estado y de Gobierno se habían empeñado en hacerlo aprobar por los respectivos legisladores (y electores en el caso de Irlanda) para fines de 2008, de modo tal de organizar las nuevas elecciones para el Parlamento Europeo, previstas para junio de 2009, con las reglas y disposiciones previstas por el nuevo Tratado. Sin embargo, y aunque dicho Tratado se presentara como un conjunto de enmiendas de los tratados precedentes y no como un nuevo tratado sustitutivo, el 12 de junio de 2008 una mayoría de los electores irlandeses lo refutó, hipotecando seriamente el procedimiento de ratificación general. Para la fecha de las elecciones parlamentarias, 23 estados miembros habían aprobado el Tratado de Lisboa, Irlanda lo había refutado, otros dos estados miembros (Polonia y República Checa) lo habían aprobado a nivel legislativo, aunque los

⁷ Además de cinco artículos de disposiciones finales y una serie de protocolos (véase Bole-
tín Oficial de la Unión Europea).

⁸ El Tratado de Lisboa suprime la división en pilares introducida con el Tratado de Maastricht de 1992, reforma el sistema de voto del Consejo de Ministros introduciendo el criterio de la doble mayoría calificada (55 por ciento de los miembros del Consejo representativos de al menos el 65 por ciento de la población de la Unión), incrementa los poderes del Parlamento Europeo, extendiendo el procedimiento de codecisión a buena parte de las elites públicas. Además, crea las condiciones para una mayor coherencia y continuidad de la UE sobre el plano de la acción internacional, introduciendo la figura del Presidente del Consejo Europeo (elegido por dos años y medio, renovables por otro mandato) y del Alto Representante para la Política Exterior (que reúne en sí las varias actividades de política exterior desarrolladas precedentemente por el Alto Representante y el Comisario para las Relaciones Externas de la Comisión Europea). El Alto Representante, electo por el Consejo Europeo, pasa a ser también el vicepresidente de la Comisión, vinculando así las dos cabezas del Ejecutivo comunitario (Bassanini y Tiberi, 2008).

respectivos presidentes de la república aún no lo habían suscripto, y Alemania (que también lo había aprobado) estaba a la espera de la sentencia de su Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) sobre la compatibilidad del Tratado con el ordenamiento constitucional interno. Así, las elecciones para el Parlamento Europeo se celebraron con las viejas reglas y en un inevitable clima de incertidumbre institucional. Con las viejas reglas es también elegido el presidente de la Comisión Europea aunque dejando en suspenso las modalidades para su formación. Para muchos observadores, el resultado del referéndum irlandés representó la confirmación de la imposibilidad de avanzar hacia una mayor integración política.

La situación cambió otra vez con el nuevo referéndum irlandés del 2 de octubre de 2009, referéndum que el gobierno de aquel país había organizado para hacer salir a la UE del estado de parálisis en el cual había terminado. Los electores irlandeses, obtenidas algunas concesiones del Consejo Europeo⁹, aprobaron el Tratado con amplia mayoría, removiendo así uno de los obstáculos más consistentes a su ratificación general definitiva. A su vez, con una sentencia del 30 de junio de 2009, el *Bundesverfassungsgericht* alemán reconoce la compatibilidad del Tratado con el ordenamiento constitucional interno, a condición de que la ley de aprobación formalizara un rol más significativo del parlamento nacional en el proceso decisorio comunitario (revisión prontamente introducida y aprobada por el parlamento alemán antes de las elecciones federales de septiembre de 2009). Y pocos días después del referéndum irlandés, el presidente de Polonia decide firmar el Tratado, seguido por el presidente de la República Checa el 3 de noviembre de 2009. ¿Podemos decir entonces que se concluye la odisea constitucional de la UE? En realidad, como intentaré argumentar, la disputa constitucional está destinada a acompañar la experiencia de la UE todavía por mucho tiempo, sin posibilidades (en el actual contexto) de ser resuelta.

La odisea constitucional del primer decenio del siglo XXI constituye una confirmación de la dificultad estructural de la UE para encontrar una solución definitiva al problema sobre su identidad constitucional. Las razones se encuentran en la propia naturaleza de la UE, la cual favorece la emergencia de controversias sobre el proceso de constitucionalización sin dispo-

⁹ Contrariamente a lo que preveía la primer versión del Tratado de Lisboa, la nueva versión introduce el principio de que todos los estados miembros tienen derecho a tener un comisario propio dentro de la Comisión (la versión precedente afirmaba la necesidad de alcanzar, para 2014, una Comisión constituida de un número de comisarios equivalentes a las dos terceras partes de los estados miembros, elegidos por rotación). Además, Irlanda recibe garantías de que su neutralidad militar y su control de la política fiscal y familiar no serían puestas en discusión. Sin embargo, no debe olvidarse que la crisis financiera desatada en el verano de 2008, poniendo a dura prueba a la economía irlandesa, también ha contribuido a la posición gubernamental a favor de la aprobación del Tratado de Lisboa.

ner de las necesarias condiciones para contener dicho proceso. Mientras las otras uniones de estados y de ciudadanos (como los Estados Unidos o Suiza) han podido reconducir sus disputas al interior de un documento constitucional común y compartido que ha definido el lenguaje y los procedimientos para afrontarlos¹⁰, la UE no ha podido beneficiarse de tales condiciones constitucionales. En la UE, las disputas han debido desarrollarse en el marco de un contexto constitucional no solamente de “baja intensidad” (Maduro, 2003) normativa y simbólica, sino también carente de los procedimientos adecuados para su resolución. El principio de *unanimidad* requerido para la aprobación o la enmendación de los tratados, justificable en los orígenes de la UE, ha resultado inadecuado respecto a su evolución sucesiva. En síntesis, cuanto más la UE se ha constitucionalizado —alejándose así de su origen de organización intergubernamental—, tanto más han aparecido fracturas constitucionales internas. Tales fracturas, sin embargo, se establecieron en un contexto simbólico y procedimental que continuó siendo aquel originario de la UE intergubernamental.

El desarrollo de la UE

La UE ha sido y continua siendo objeto de controversias porque no es solamente un “Estado regular” (Majone, 2005), o un “sistema de *governance* multinivel” (Hooghe y Marks, 2001; Scharpf, 1999), o una “confederación económica” (Elazar, 2001). Las dificultades constitucionales de la UE son propias de un “sistema político supranacional” (Hix, 2005) que ha progresivamente transformado a los estados nacionales europeos en “estados miembros” (Sbragia, 1994). Ciertamente, la UE ha nacido en 1956 como un proyecto para la construcción de un mercado integrado a escala continental. Ciertamente, la UE constituye el más avanzado experimento de regionalismo económico, configurándose como un sistema integrado de reglamentación de un mercado común¹¹. Sin embargo, también es cierto que la UE no puede ser asimilada a las otras organizaciones económicas regionales que se

¹⁰ Ciertamente, en el caso de los Estados Unidos, ello vale en particular por la experiencia sucesiva a la Guerra Civil del periodo 1861-1865, es decir para los Estados Unidos *postbellum* y no para los Estados Unidos *antebellum*.

¹¹ Es preciso recordar que la UE define cerca del 80 por ciento de las reglas que regulan la producción, distribución e intercambio de bienes, de servicios, de capitales y de la fuerza de trabajo en los mercados de sus estados miembros. Cada año, centenares de procedimientos legislativos (reglamentaciones, directivas) son tomados por los organismos de Bruselas, en materias en medida creciente no previstas por los tratados originales. Es una opinión difundida que las decisiones tomadas en Bruselas condicionan cerca de las dos terceras partes de la legislación de los distintos estados miembros.

han desarrollado, en particular después del fin de la Guerra Fría (como Asean, APEC, Mercosur, TLCAN) (Fabbrini, 2009). Estas últimas no disponen de un sistema institucional estructurado como el de la UE. En particular, no tienen un organismo judicial (como la Corte de Justicia Europea, CJE) que opere sobre la base de un principio de “revisión judicial de la legislación doméstica” (Shapiro, 2002); o un organismo legislativo (como el Parlamento Europeo) elegido directamente por los ciudadanos con un poder de codecisión con el Consejo de Ministros sobre un número creciente de materias; ni sus organismos intergubernamentales han adoptado el criterio del voto de mayoría aunque sea calificada (como es el caso del Consejo de Ministros).

Ha sido inevitable que la UE se desarrollara a partir de un proyecto de integración económico, después de que la *Assemblée Nationale* de la Francia de la IV República votara contra el proyecto de Defensa Común Europea en 1954. Después de aquel voto, los principales líderes de Europa (continental y occidental) decidieron promover la integración política a través de la integración económica (Dinan, 2005). Es indudable, sin embargo, que aquellos líderes interpretaron el nacimiento de la por entonces Comunidad Económica Europea como una respuesta a la exigencia de cerrar una larga época de guerras civiles sobre el continente europeo (Judt, 2005). La UE nace entonces como un *pacto para la paz* entre países de Europa occidental que habían combatido dos guerras calientes, para arribar a un pacto por la paz entre países que habían combatido la sucesiva Guerra Fría. El crecimiento económico fue considerado una condición para la promoción de la paz y la libertad más que un fin en sí mismo (McKay, 1999). Naturalmente, si con el Tratado de Roma de 1956 fueron creadas las condiciones para un pacto *civil* entre precedentes enemigos, la institución de la OTAN en 1949 (a su vez reforzada en 1955 con la entrada de Alemania Federal) había creado las condiciones para un pacto *militar* entre éstos, un pacto garantizado por la presencia predominante de los Estados Unidos en el interior de dicha organización (Calleo, 2001).

Después de todo, el sistema westfaliano de los estados nacionales, que los europeos habían inventado, había demostrado no estar en condiciones de garantizar la paz en el continente a través del equilibrio de fuerzas. Es más, aquel sistema había sido la fuente de una permanente inseguridad, activando periódicas tentativas, de parte de uno y otro Estado nacional, de imponer el propio orden imperial sobre el continente. Así, después de dos guerras civiles europeas devenidas guerras mundiales, los estados nacionales europeos (comenzando por los continentales) debieron reconocer que no habrían tenido un futuro si no hubieran creado un *novus ordo seclorum*. La amenaza representada por la Guerra Fría y la presencia de Estados Uni-

dos sobre el continente (que en tanto potencia no europea es vista como una garantía por los países europeos) (Ikenberry, 2000) constituyen una razón posterior para avanzar con el proceso de integración. La UE es así el resultado de una tentativa de salir de la solución westfaliana de las rivalidades interestatales. Tal tentativa, sin embargo, jamás recibió una justificación política congruente a su importancia histórica. Aquí reside la crucial diferencia con la fundación de los Estados Unidos, también éstos un pacto por la paz entre potenciales rivales (Hendrickson, 2003). Aquella fundación, en efecto, recibe una formidable justificación de la teoría, elaborada por James Madison, explicando que la unión (entre las 13 colonias devenidas repúblicas independientes) era necesaria para hacer posible la protección recíproca de amenazas tanto externas (europeas) como internas (las mayorías tiránicas de los estados y de los ciudadanos) (Kernell, 2003; Dahl, 2006, 2003). Amenazas que, históricamente, las “pequeñas repúblicas” no habían estado en condiciones de neutralizar (Fabbrini, 2003). Las dificultades actuales de la UE son (también) el resultado de aquella decisión fundante de, por así decir, bajo perfil (legitimar la UE primariamente a través de aquello que hace).

Con la UE, no obstante, los estados nacionales europeos han contribuido por primera vez en su historia a construir un orden institucional supranacional, orientado a favorecer la cooperación sobre cuestiones de interés común a través de una combinación de arreglos intergubernamentales y comunitarios. Como la historia había ampliamente demostrado, no sólo la paz política sino también el crecimiento económico son imposibles de alcanzar sólo a través de acuerdos intergubernamentales. Aquellos acuerdos, para ser respetados, requieren de la existencia de instituciones independientes de los mismos gobiernos nacionales que los han creado, colocando así las condiciones para reglamentar las rivalidades eventuales que puedan emerger entre aquellos gobiernos nacionales. La tarea asignada a la Comisión Europea y a la CJE ha consistido, por lo tanto, en garantizar que los firmantes de los acuerdos intergubernamentales respetaran las reglas que ellos mismos se habían dado. Así, el componente comunitario de la UE (la Comisión Europea y la CJE y luego, cada vez más, el Parlamento Europeo) ha sido necesario para proteger el componente intergubernamental (como el Consejo de Ministros) de las posibles derivas de la rivalidad interestatal. En este sentido, se puede decir que la UE constituye una tentativa de contener las relaciones externas de los estados nacionales europeos creando un régimen internacional con características domésticas.

Los fundamentos del pacto por la paz fueron representados por la cooperación transnacional en un número creciente de cuestiones económicas (Lindberg, 1963), una cooperación que ha luego conducido a la progresiva institucionalización de una compleja red de instituciones, algunas previstas

por los tratados fundacionales (como el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo) y otras no (como el Consejo Europeo). De este modo, se ha institucionalizado una estructura de separación múltiple de poderes, sea en el plano vertical (entre las instituciones comunitarias y aquellas de los estados miembros) como en el plano horizontal (entre las mismas instituciones comunitarias). Principalmente a partir del Acto Único Europeo (1986) y, sucesivamente, con el Tratado de Maastricht (1992), que introdujo la estructura a tres pilares, el Tratado de Ámsterdam (1997), y el Tratado de Niza (2001), la UE se fue organizando en torno a instituciones separadas aunque compartiendo responsabilidades decisorias sobre un número creciente de políticas públicas (Brunazzo, 2009). Inicialmente esto ha sucedido particularmente en el primer pilar mientras los otros dos pilares han mantenido un carácter intergubernamental. Sin embargo, el proceso de *cross-pillarisation* ha conducido progresivamente a una transferencia de la lógica comunitaria del primer pilar a los otros dos pilares (Stetter, 2007; Von Bogdandy, 2000).

Así, la institución originariamente preeminente del sistema comunitario, el Consejo de Ministros, ha debido reconocer la considerable influencia de la Comisión Europea sobre el proceso de *policy-making* debido a su monopolio sobre el poder de iniciativa de las propuestas legislativas. Luego ha debido reconocer el crecimiento del rol decisorio del Parlamento Europeo, el cual, a partir de su elección directa en 1979, ha reivindicado con éxito un poder, primero de codeterminación y luego de codecisión, en un número cada vez más extenso de *policies* (poder que le ha sido reconocido por los tratados institucionales de los años ochenta y noventa del siglo pasado). Y cada una de las tres instituciones ha debido reconocer el crecimiento del rol decisorio del Consejo Europeo, devenido (a partir de las primeras reuniones informales de 1974) la arena para la definición de las decisiones estratégicas de la UE. Rol institucionalizado luego por el Tratado de Lisboa, al punto de configurarlo como una de las dos caras (junto con la Comisión Europea) del ejecutivo comunitario¹². Si en las fases iniciales de desarrollo de la UE fue posible que se formara, dentro del Consejo de Ministros, una coalición hegemónica (el llamado eje franco-alemán que ha sostenido las principales decisiones comunitarias hasta los años ochenta y noventa del siglo pasado) (Hendricks y Morgan, 2001), esto ha sido más difícil en el

¹² Como argumenta Kreppel (2009), es preciso distinguir entre el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros. Con el Tratado de Lisboa, el primero está destinado a adquirir un rol ejecutivo con la elección de un presidente, mientras el segundo es reconducido a un rol legislativo. Entre el Consejo Europeo (y su presidente) y la Comisión Europea (y su presidente) se podría configurar una relación sistémica comparable a aquella entre el presidente de la república y el primer ministro parlamentario de los gobiernos semipresidenciales.

período sucesivo. En efecto, la institucionalización del sistema de separación de poderes ha alargado el número de arenas decisionales y, contemporáneamente, los continuos alargamientos han acrecentado el número de los actores envueltos en el proceso decisorio. No existen dudas de que la cooperación entre Francia y Alemania continúa representando un eje portante de la integración europea. Sin embargo, es también indudable que tal cooperación en una UE de 27 estados ya no permita garantizar un rol hegemónico a aquellos dos países. En un sistema de separación múltiple de poderes, las hegemonías permanentes son improbables (Fabbrini y Piattoni, 2007): también los grandes estados miembros actúan en el marco de vínculos institucionales y políticos que necesariamente redimensionan sus respectivas expectativas.

En fin, la UE se ha institucionalizado como un sistema de separación múltiple de poderes. Un sistema, por lo tanto, *sin un gobierno* entendido como una institución individual autorizada a ejercitar la decisión última. En Bruselas, decisiones y valores vienen autoritativamente asignados, pero tal *asignación* es el resultado de un proceso deliberativo que implica una pluralidad de actores agentes en el marco de una pluralidad de instituciones separadas entre ellas. Es interesante notar cómo la separación de poderes, contrariamente a la fusión de poderes, haya podido sostener una lógica de suma positiva entre las instituciones, en el sentido que el crecimiento de influencia decisional de algunas de ellas (como el Parlamento y el Consejo) no ha conducido al decrecimiento de influencia decisional de otras (como el Consejo de Ministros y la Comisión). Las vertientes comunitaria e intergubernamental han continuado a crecer juntas, en una lógica al mismo tiempo competitiva y cooperativa (Dinan, 2005). Por lo tanto, desde su fundación en 1956, la UE ha pasado un proceso de desarrollo institucional que ha transformado significativamente su naturaleza original de organización internacional legitimada por tratados interestatales (Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein, 2001). Tal desarrollo ha institucionalizado un conjunto altamente complejo pero suficientemente estable de organismos que vinieron a compartir la responsabilidad decisoria en un número creciente de políticas públicas. Se trata de instituciones separadas, portadores de perspectivas distintas (la intergubernamental y la comunitaria), aunque corresponsables en el proceso decisorio. ¿Puede ser considerado democrático este sistema supranacional?

La UE como sistema político democrático

Un sistema político puede ser considerado *democrático* cuando satisface algunos criterios básicos de *representación* y *rendición de cuentas* (Morlino,

2005). Si se considera el primer criterio, los que toman decisiones en la UE son estados electos por los ciudadanos tanto en elecciones nacionales (los miembros del Consejo de Ministros, los jefes de Gobierno y de Estado del Consejo Europeo¹³) como en elecciones europeas (los miembros de la Comisión Europea)¹⁴. Consecuentemente, parece bastante impropio sostener que las instituciones gubernamentales de Bruselas carezcan de legitimación democrática (Hix, 2008). Además, aquellas que participan del proceso decisorio en Bruselas actúan dentro de un complejo sistema de separación de poderes, que ha sido definido y precisado (aunque sea gradualmente) por los distintos tratados que se han sucedido. Se trata de un sistema de separación de poderes en cuanto las diferentes instituciones que participan del proceso decisorio tienen una fuente de legitimación distinta, están en el cargo por tiempos diversos, y unas no dependen de la confianza de las otras para funcionar.

Aún más, como hemos visto en el caso de la nominación del presidente y de los miembros de la Comisión Europea, tal sistema de separación de poderes es mitigado por un mecanismo de *checks and balances* que obliga a aquellas instituciones separadas a colaborar so pena de la parálisis del proceso decisorio. Sea a través del sistema de *checks and balances* que a través la acción de las cortes (y de la CJE en particular), los decisores comunitarios son sometidos a control regular, satisfaciendo así el criterio de *rendición de cuentas interinstitucional* que debe connotar a un sistema democrático. Según tiempos y modalidades electorales distintos, además, aquellos decisores deben someterse a la periódica evaluación de los electores. Se podría argumentar que esta evaluación no concierne a comportamientos en las instituciones europeas sino que a factores de política doméstica¹⁵. Sin embargo, es indudable que los miembros de las instituciones de Bruselas son sometidos

¹³ La fórmula “jefes de Gobierno y de Estado”, relativa a la composición del Consejo Europeo, fue introducida para incluir a los presidentes de la república de los gobiernos semipresidenciales, en cuanto dotados de una corresponsabilidad de gobierno con los primeros ministros. Por lo tanto, dicha fórmula no incluye a aquellos jefes de estados parlamentarios o monárquicos carentes de legitimación electoral y de un rol de gobierno.

¹⁴ El candidato a la presidencia de la Comisión Europea, también con el Tratado de Lisboa, continuará a ser propuesto por el Consejo Europeo y deberá luego recibir la aprobación del Parlamento Europeo. Con el Tratado de Lisboa se especifica, sin embargo, que la propuesta del Consejo Europeo deberá ser coherente con el resultado de las elecciones para el Parlamento Europeo. Luego, una vez nominado, el Presidente de la Comisión Europea y el Consejo Europeo deberán concordar la composición de la Comisión Europea, que a su vez, deberá pasar a través de la aprobación del Parlamento Europeo. James Madison no habría tenido dificultades en reconocer tal sistema de nominación como una especie del género (por él ideado) de *checks and balances* (Bednar, 2003).

¹⁵ Es la crítica expuesta en particular por Hix, Noury y Roland (2007) de que las elecciones para el Parlamento Europeo son *second order elections*.

a una periódica (si bien diferenciada) *rendición de cuentas electoral*, prescindiendo de las características políticas domésticas. Obviamente, sostener que la UE satisface tanto los criterios de representación como los de rendición de cuentas no significa sustraerla a la crítica sobre su baja calidad democrática. Esta crítica, sin embargo, debería considerar el contexto estructural dentro del cual se ha desarrollado la UE. Ésta es una unión de estados y de ciudadanos, y no ya un Estado-nación: no se puede utilizar el modelo democrático emergido de la experiencia de este último para evaluar las características de desarrollo de la primera.

Sabemos que el modelo de democracia concierne al modo en el cual las divisiones sistémicas de una *polity* son institucional y políticamente reguladas a fin de dar vida a decisiones autoritativas aceptables por todos los miembros de aquella *polity*. Sabemos también que los modelos de democracia adoptados por los estados miembros de la UE oscilan entre dos tipos ideales: el mayoritario/competitivo y el consociativo/consensual (Fabbrini, 2008a; Lijphart, 2001). Estos dos modelos se justifican por la diferente naturaleza de los clivajes existentes en las sociedades europeas. El modelo mayoritario/competitivo caracteriza a países como Gran Bretaña, donde las divisiones movilizantes son de naturaleza económica y los actores de aquella división comparten la misma cultura política (se habla de cultura política *homogénea*). A su vez, el modelo consociativo/consensual caracteriza a países como Bélgica, donde las divisiones movilizantes son de naturaleza cultural (es decir, son la expresión de fracturas étnicas, lingüísticas, religiosas) y los actores de aquella división no comparten la misma cultura política (cultura política *heterogénea*). Sabemos, en fin, que en ambos modelos el parlamento es la institución que exprime la soberanía popular. Es el parlamento quien sostiene al gobierno, incluso si éste puede formarse por la vía electoral (en cuanto resultado de una competición bipolar o bipartidista) o por la vía poselectoral (en cuanto resultado de las negociaciones que se desarrollan después de las elecciones entre los principales actores de un sistema multipartidista). Sea como sea, ambos modelos de democracia son caracterizados por un *gobierno* entendido como una *institución individual* que, reflejando la mayoría del parlamento, es autorizada a asumir las decisiones últimas.

El modelo de democracia de la UE es institucionalmente distinto tanto del mayoritario/competitivo como del consociativo/consensual. Y es distinto, justamente, porque la UE no es un Estado-nación sino una unión de estados y ciudadanos. La UE es una unión de estados (*con* sus ciudadanos) de diversas dimensiones (demográficas y económicas) e identidades históricas. *Uniones asimétricas* de estados no pueden ser organizados según la modalidad gubernamental de tipo centralista (propia de los sistemas de fusión de poderes) que caracterizan incluso a algunos estados *federales*. En la UE la

autoridad gubernamental es fragmentada y segmentada, sea horizontalmente (a nivel supranacional) como verticalmente (entre el nivel supranacional y el nacional); es decir, es compartida por diversas instituciones separadas. En la UE no hay un gobierno entendido como *institución individual* a cargo de controlar la decisión última. El Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento y (con el Tratado de Lisboa) el Consejo Europeo comparten el poder decisorio, tanto representando diferentes electorados como operando sobre la base de mandatos electorales diferenciados. Dado que en tales uniones la principales divisiones son entre los estados miembros y sus ciudadanos (se trata de divisiones que tienen que ver con las dimensiones, con la colocación geográfica, con la memoria histórica, con la cultura de referencia) (Bartolini, 2005), la separación múltiple de poderes es una condición necesaria (aunque no suficiente) para “tener a bordo” a países pequeños y grandes, países con pasado de colonizadores y de colonizados, países con vocaciones militares y pacifistas, países con tradiciones democráticas y autoritarias. En efecto, aquella dispersión múltiple de poderes está orientada a hacer compleja la decisión política, proveyendo una pluralidad de accesos a quienes pretenden poner un veto a un proceso que podría conducir a un resultado no deseado, obligando en consecuencia a los actores del proceso decisorio a negociar sistemáticamente. Este no es el caso de las democracias parlamentarias (o de *fusión de poderes*), incluso las consensuales, las cuales están organizadas en torno a un gobierno capaz de tomar decisiones últimas. Y no es ni siquiera el caso de las democracias parlamentarias de tipo federal, sean éstas consensuales (como Bélgica) o competitivas (como Alemania), que prevén una separación de poderes verticales pero no horizontales¹⁶. Si en estas últimas la negociación concierne a cuestiones relativas a las relaciones entre el centro y la periferia, lo mismo no puede decirse de las otras cuestiones de política nacional.

Tal lógica institucional distinta, debida a la separación múltiple de poderes, no consiente en colocar a las uniones de estados asimétricos correlacionados (como la UE pero también los Estados Unidos y Suiza) dentro de uno u otro modelo predominante de democracia. Tales uniones de estados deben ser reconducidas a un modelo diferente, un modelo de democracia que no implique la existencia ni de un Estado ni de una nación.

¹⁶ La separación vertical de poderes territorial (federalismo) es conciliable con la fusión horizontal de poderes gubernamentales (parlamentarismo) cuando hay un relativo equilibrio entre las unidades federales. Tanto es que, en la Alemania posbélica, los *laender* fueron diseñados por los Aliados que ocupaban el país de modo tal de garantizar un equilibrio (demográfico y económico) entre éstos y evitar el resurgimiento de otra Prusia en grado de dominar el resto de las unidades territoriales. En efecto, sólo Baviera obtiene el reconocimiento de su identidad histórica, mientras los otros *laender* fueron diseñados sobre el papel.

No obstante lo sostenido, la democracia constituye un régimen político que no presupone la existencia de un pueblo o de una nación o de un Estado para afirmarse (Grimm, 1997; Weiler, 2000). Sobre el plano histórico, porque basta considerar el caso de los Estados Unidos democráticos, que se han formado sobre la base de una constitución y no ya sobre la base de un Estado o de una nación¹⁷. Sobre el plano lógico, porque la democracia tiene una autonomía conceptual sea respecto al Estado como de la nación (Held, 2004; Sartori, 1993, 1957), si bien los tres conceptos están empíricamente correlacionados. Como sea, llamo *democracia compuesta* al modelo adoptado por la UE (Fabbrini, 2004). Compuesta en tanto expresión de la conjunción de estados y naciones diferentes en un arreglo institucional que, al mismo tiempo, refleja aquellas diferencias y las recompone. Derivo (por necesidad) el concepto de *compoundness* del debate americano, dado que fue en los Estados Unidos donde se ha desarrollado la primera reflexión sobre las características de un experimento institucional que fuera “más allá de Westfalia” (Deudney, 1995). James Madison usó el concepto de *compoundness* por primera vez en la Convención Constitucional de Filadelfia de 1787 para sintetizar su propuesta de dar vida a “una república de muchas repúblicas” basada en la separación múltiple de poderes (Farrand, 1966). Después de la Segunda Guerra Mundial, la ciencia política americana retorna a aquel experimento de soberanía compartida y fragmentada. Robert A. Dahl lo investigó en 1956 (ahora Dahl, 2006), enfatizando la naturaleza específicamente antimayoritaria de aquello que llamó *Madisonian democracy*. Vincent Ostrom (1987) ha precisado sus bases teóricas. David C. Hendrickson (2003) luego ha discutido el paradigma “unionista” que había inspirado, junto al liberal y al republicano, a los padres fundadores de los Estados Unidos. En Europa, sin embargo, el concepto de *compoundness* ha permanecido generalmente desconocido, probablemente encerrado en la única dimensión de la soberanía compartida de tipo vertical, la tradición federalista¹⁸.

En fin, *compoundness* es mucho más que la propiedad genérica de un sistema político no centralizado de tipo federal. Esta refiere a la propiedad

¹⁷ Para una crítica de estas interpretaciones reenvío a la primera parte del mío (Fabbrini, 2007b) y a la bibliografía relativa. Pero véase también Hendrickson (2003: 258): “[en los Estados Unidos] la Constitución ha creado una República de diferentes repúblicas y una nación de muchas naciones (...) Ha emergido un sistema *sui generis* que ha instituido un orden continental con las características tanto de un Estado como de un sistema de estados”. Véase también Skowronek (1987) que constituye un volumen ya clásico sobre el tema de la relación entre Estado y democracia en los Estados Unidos. Sociológicamente, es generalmente aceptado que el *demos* es una “construcción”, el resultado de un proceso guiado por elites particulares (Weber, 1989).

¹⁸ Es importante notar, sin embargo, que tal concepto ha sido recientemente retomado en el brillante estudio del jurista italiano Della Cananea (2003).

analítica de un modelo de democracia caracterizada por una característica institucional básica: la separación múltiple de poderes. El federalismo (o no centralismo territorial) (Elazar, 1987) es una dimensión de la *compoundness*, aunque la segunda no se agota en la primera¹⁹. Así entendida, la *democracia compuesta* es un tipo ideal comparable a los tipos ideales elaborados por Lijphart de *democracia mayoritaria* y *democracia consensual*, pero diferente de estas últimas por aquella característica institucional básica (y por las propiedades del proceso político que de ella derivan) de un *sistema de gobierno sin un gobierno*. Por esta razón el modelo de democracia compuesta puede ser aplicado solamente a los sistemas políticos organizados sobre la separación múltiple de poderes —como es el caso de los Estados Unidos y Suiza (Zwiefel, 2002; Blondel, 1998) además de la UE—. Es decir, sistemas políticos que organizan uniones de estados, y no ya estados-naciones, si bien con grados diversos de integración y con diferentes presupuestos constitucionales. En síntesis, la *democracia compuesta* reenvía a un género al que pertenecen diferentes especies. Es por ello que la UE tiene características institucionales que la acercan más a aquellas uniones de estados que a sus estados miembros: una diferencia que no ha contribuido poco a los malentendidos sobre su presunto carácter no democrático.

La constitucionalización de la UE

Si la UE es un sistema político democrático, ¿puede también decirse que sea un sistema político constitucionalizado? El concepto de constitución no es tan inequívoco como podría parecer (Menéndez, 2004; Barbera, 1997; Sartori, 1962). Es una opinión aceptada por los estudiosos de ciencia política y de derecho constitucional que se puede (o se debe) distinguir entre, al menos, la constitución *formal* y la constitución *material*. Una constitución formal consiste en un documento escrito que es considerado (por los ciudadanos y las elites) el texto constitutivo del orden institucional y normativo (de su comunidad política). Tal texto (y sus enmiendas) regula materias que son más fundamentales que otras (¿cómo es distribuido el poder?, ¿cuáles son los derechos y deberes de los ciudadanos?) y puede ser

¹⁹ Recientemente, una estudiosa americana, Vivien Schmidt (2006), ha usado el concepto de *compoundness* para clasificar sistemas políticos caracterizados por una baja tasa de centralización institucional (como Alemania e Italia, además de la UE). Sin embargo, tal abordaje no especifica qué criterios es preciso utilizar para distinguir un sistema compuesto de un sistema que no lo es. Sin (buenos) criterios clasificatorios, se tendrán (malos) resultados en la clasificación. Como aquella que pone al mismo nivel, justamente, casos diversos como Alemania, Italia y la UE, reponiendo así el equívoco del “perro-gato”.

cambiado solamente a través de procedimientos de enmendamiento generalmente rígidos, no dependientes de las mayorías de turno (Elster, 1997). Dicho texto tiene también un carácter simbólico, en cuanto vincula a los ciudadanos con la comunidad política (*polity*) y no sólo con las autoridades políticas de esta última. Si bien todas las constituciones formales establecen el conjunto de derechos fundamentales, de acogimiento institucional y de procedimientos funcionales que deben regular el funcionamiento de una comunidad política dada (que se constituye como tal a través de aquel documento), no todas llevan a cabo tales tareas de modo similar. En efecto, algunas constituciones formales (como la de Estados Unidos) son principalmente un *frame of government* (es decir, un esquema para distribuir los poderes de gobierno) y sólo sucesivamente un sistema de protección de derechos (la denominada *Bill of Rights* es un conjunto de diez enmiendas agregadas al documento formal, dos años después de su aprobación), mientras otras constituciones formales (como aquellas aprobadas en Europa después de la Segunda Guerra Mundial) tienen más bien las características de un *state code* (es decir un código estatal de principios democráticos) y sólo sucesivamente un *frame of government* a través del cual aquellos principios son promovidos (las constituciones de Italia y Francia posbélicas, por ejemplo, comienzan con una definición de los derechos fundamentales y finalizan con una especificación de la distribución de poderes y de los procedimientos institucionales para preservar aquellos derechos) (Elazar, 1985).

De modo diverso, una constitución material consiste en prácticas sociales (derivadas de convenciones políticas, tradiciones históricas, sentencias judiciales) que crean un orden institucional y legal reconocido como tal por una comunidad política dada (Bogdanor, 1988). Es el caso de países como Gran Bretaña, cuya constitución material es representada por la acumulación histórica de leyes ordinarias, que han gradualmente definido las relaciones entre los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y sentencias jurídicas que han gradualmente identificado los derechos y deberes de los ciudadanos ingleses. Otros países (como Israel y Alemania) se han dado una ley fundamental en lugar de una constitución formal, para subrayar el carácter transitorio de su comunidad política²⁰. Naturalmente, es bastante

²⁰ Fue una decisión explícita de las elites políticas de Alemania Federal y de Israel, después de la Segunda Guerra Mundial, el aprobar una ley fundamental (*Grundgesetz*, en el caso alemán) y no una constitución. A través de esta decisión se quiso subrayar el carácter transitorio del régimen político, a la espera de la recomposición de la diáspora hebrea (Israel) y de la división entre este y oeste (Alemania). Vale la pena notar que la superación de esta última división en 1990 a través de la *Deutsche Einheit* o “Unidad Alemana” no ha conducido a una constitución formal. En realidad, dicha unidad se ha realizado a través de la integración de los cinco *laender* de Alemania del Este con la Alemania Federal del Oeste, con relativa adecuación de la ley fundamental.

difícil que una constitución material genere una identificación simbólica entre los ciudadanos y la comunidad política, a menos que aquella identificación no se hubiera formado precedentemente como resultado de tradiciones metaconstitucionales (los judíos no tienen necesidad de una constitución formal para reconocerse como tales, y la identidad inglesa tiene sus orígenes en la tradición histórica de las libertades que el rey Juan Sin Tierra fue obligado a conceder a los barones del reino en 1215 con la Carta Magna).

Es evidente que la UE no tiene una constitución formal, pero lo es también que ésta ha adquirido una constitución material (Christiansen y Reh, 2009; Amato y Ziller, 2007; Longo, 2006). Una constitución material que consiste en dos aspectos. En primer lugar, la expresión jurídica de parte de la CJE de principios aceptados como superiores (y entonces constitutivos) del orden legal (como el principio de la supremacía de las leyes comunitarias sobre las nacionales o el principio del efecto directo de las decisiones comunitarias sobre los ciudadanos de estados miembros individuales y no solamente sobre sus gobiernos), principios derivados de una interpretación de los tratados como cuasiconstitucionales²¹ (Stone Sweet, 2005; Stone Sweet y Caporaso, 1998). En segundo lugar, las deliberaciones de las diversas conferencias intergubernamentales, a través de las cuales han estado especificados los poderes asignados a las instituciones comunitarias y a aquellas de los estados miembros. Principios y deliberaciones luego reconocidas por los diferentes tratados. Interpretando los tratados como cuasiconstituciones, la CJE ha gradualmente definido los parámetros de un orden legal plural, constituido tanto por las órdenes constitucionales de los estados miembros como por aquellas comunitarias (Everson y Eisner, 2007; Craig y De Burca, 1999; De Witte, 1999; Weiler, 1999; Mancini, 1998). Así, contrariamente a otros tratados internacionales, los tratados fundacionales de la UE han consentido dar vida a un orden legal que agrega no sólo a los estados que lo habían suscripto (como es propio de los tratados internacionales), sino también a sus ciudadanos (Curtin y Kellerman, 2006; Stone Sweet, 2004). Al mismo tiempo, las diversas conferencias intergubernamentales han precisado la distribución de los poderes entre las instituciones comunitarias, y entre éstas y las instituciones de los estados miembros, sobre todo en relación a la presión de otras instituciones comunitarias (como la Comisión Europea y el Parlamento Europeo). Puede entonces decirse que la UE es un régimen constitucionalizado²² en tanto que una serie de prácticas sociales

²¹ Me limito a recordar que la CJE ha afirmado el carácter constitucional del proceso de integración ya a partir de las sentencias *Van Gend and Loos* (1963) y *Costa vs. Enel* (1964).

²² Jurídicamente se podría decir que es un régimen que se inspira en los principios del constitucionalismo, entendidos como un conjunto axiológico de principios orientados a la tutela de los derechos y la separación de poderes.

han conducido a la “individualización de normas, reglas e instituciones” reconocidas “como ordenantes de la *polity*” (Wiener, 2008: 26).

Dicha constitucionalización ha obligado a los tradicionales estados-nación europeos a redefinir sus respectivas soberanías dentro de la estructura compuesta de la UE. Si la soberanía consiste (al menos empíricamente) en el poder de tomar las decisiones últimas, los estados nacionales europeos, pasando a ser estados miembros de la UE, han terminado por compartir aquel poder (en diversas políticas públicas que influyen sus respectivas sociedades) con actores institucionales externos a cada uno de ellos (como los representantes de los otros estados miembros en el Consejo de Ministros y en el Consejo Europeo, los comisarios y los funcionarios de la Comisión Europea, los miembros de Parlamento Europeo). Por lo tanto, se puede decir que los estados miembro de la UE han permanecido soberanos en algunos sectores de *policy*, pero no en otros. Si se considera el proceso de constitucionalización que se ha desarrollado dentro de la UE, proceso que ha llevado a la creación de un orden integrado tanto a nivel legal como institucional (Ritteberger y Schimmelfenning, 2007), entonces se puede comprender por qué la UE puede ser considerada un régimen constitucionalizado (a la par de otras democracias constitucionalizadas). Sin embargo, en una unión de estados con diversas tradiciones históricas y culturales, la constitución material no es suficiente para regular las disputas sobre su *finalidad*. Las democracias posnacionales no pueden recurrir a tradiciones metaconstitucionales, como ha sido posible para algunas democracias nacionales, para derivar de allí los substitutos del simbolismo constitucional con que alimentar la recíproca lealtad entre los estados miembros y sus ciudadanos²³.

La ausencia de una constitución formal constituye la principal diferencia entre la UE y las otras democracias compuestas, en particular los Estados Unidos (Fabbrini, 2007b). Éstos han basado su desarrollo político en un texto constitucional (el documento fundacional y las sucesivas veintiséis enmiendas, a lo que es preciso agregar también algunas cruciales sentencias de la Corte Suprema; Ackerman, 1998), mientras la UE ha basado su desarrollo político en una sucesión de tratados interestatales. La constitucionalización basada en tratados interestatales, originariamente orientados a crear una unión económica, es necesariamente diferente de una constitución basada en un texto constitucional, orientado a crear una unión política (Jabko y Parsons,

²³ Puede ser interesante notar que Gran Bretaña, inmediatamente después de haber reconocido la autonomía de Escocia y de Gales con la *devolution* de finales de los años noventa del siglo pasado, ha debido abrir una discusión sobre la necesidad de sustituir la constitución material con un documento que defina formalmente la relación entre sus regiones/naciones (King, 2009).

2005; Nicolaidis y Howse, 2001; Weiler y Haltern, 1998). En efecto, mientras en los Estados Unidos el texto constitucional (al menos a partir de finales de la Guerra Civil del período 1861-1865) ha proporcionado un lenguaje normativo para expresar las divisiones sobre la naturaleza del orden constitucional (Ackerman, 1991), en la UE los tratados interestatales nunca pudieron cumplir tal función. Es más, el pluralismo constitucional de la UE ha representado un obstáculo para la identificación de una simbología constitucional común. Y mientras en los Estados Unidos el texto constitucional ha previsto el uso de un criterio supermayoritario para su enmendamiento (la mayoría de los dos tercios de los miembros de cada una de las dos cámaras del Congreso, y luego la mayoría de los tres cuartos de los legislativos o de especiales convenciones de los 50 estados), nada similar ocurrió en los tratados interestatales de la UE. Inevitablemente, en la UE de origen intergubernamental, el criterio adoptado para modificar o sustituir un tratado ha sido el de la unanimidad. Tal criterio podía no ser rígido en la UE constituida por seis estados miembros, pero lo es necesariamente en una de veintisiete. En el contexto constitucional sucesivo de la UE y su extraordinario alargamiento, aquel criterio se ha transformado en una fuente de problemas más que de soluciones.

Las divisiones constitucionales en la UE

El proceso de constitucionalización de la UE se caracterizó por profundas divisiones o *constitucional cleavages* concernientes sea a su naturaleza normativa o a su forma organizativa (Sbragia et al., 2006). Las divisiones, que habían permanecido ocultas durante el largo período de la constitucionalización material, emergieron impetuosamente en el decenio del tentativo de la constitucionalización formal. El resultado de la Convención Constitucional de Bruselas condujo a la transformación de un *proyecto constitucional* (Walker, 2004) en un *proceso constitucional* (Shaw, 2005), el denominado *proceso di Laeken*. Naturalmente, algunas de aquellas divisiones tuvieron un carácter temporal, resultantes de las posiciones asumidas por el gobierno de turno de uno u otro Estado miembro en relación a una u otra cuestión en discusión, posición luego modificada por el gobierno sucesivo. Otras divisiones, por el contrario, manifestaron una naturaleza permanente, reflejando diferencias estructurales de visiones y de intereses entre los estados miembros (y sus respectivos ciudadanos) sobre la identidad que la UE hubiera debido asumir. Y sobre éstas es preciso discutir.

La primera división estructural ha sido entre estados grandes y pequeño-medianos. Tal conflicto es una consecuencia de las asimetrías *ma-*

teriales entre varios estados miembros, que han acompañado con regularidad el desarrollo político de la UE. Basta pensar en las negociaciones que llevaron al Tratado de Niza aprobado en 2001, cuando un Estado miembro de mediana dimensión como España fue capaz de obtener condiciones muy favorables relativas al cálculo de los votos dentro del Consejo de Ministros, beneficiando también a países entonces candidatos de dimensiones equivalentes (como Polonia). Esta división emergió durante los trabajos para el TC, cuando España y Polonia buscaron conservar su respectiva *over-representation* en el nuevo sistema de voto previsto para el Consejo de Ministros. El compromiso logrado en el Consejo Europeo de Roma en octubre de 2004 (Unión Europea, 2004) —que aceptaba como operativa una decisión del Consejo de Ministros cuando fuera sostenida por una mayoría del 55 por ciento de los miembros de aquel Consejo, a su vez representativa del 65 por ciento de la población de la Unión— ha sido luego desafiado por Polonia en el Consejo Europeo de Berlín, en el cual fueron lanzadas las bases del futuro Tratado de Lisboa. Así, en este último, el gobierno polaco logró hacer insertar una cláusula por la cual el nuevo método decisonal habría sido aplicado a partir de noviembre de 2014, con la posibilidad de continuar aplicando el viejo método (la mayoría calificada) hasta marzo de 2017 si uno de los estados miembros lo hubiese requerido formalmente en la deliberación sobre un tema considerado de interés nacional.

La misma división constitucional entre estados miembros grandes y pequeño-medianos ha emergido en relación a la cuestión de la composición de la Comisión Europea, tanto durante como después de la Convención de Bruselas (Magnette y Nicolaidis, 2004). Los estados miembros pequeños y medianos sostuvieron la propuesta de un comisario por Estado miembro, mientras los estados grandes promovieron la idea de una Comisión Europea más ágil (constituida por un número de comisarios equivalente a dos tercios de los estados miembros), también en vistas de los futuros alargamientos. Esta última posición fue acogida en el texto del Tratado de Lisboa con la precisión, por un lado, de que los estados miembros habrían tenido el derecho de ser representados en la Comisión Europea por rotación y, por otro lado, que tal regla sería puesta en vigor solamente desde 2014, justamente para dar cuenta de las preocupaciones de los estados más pequeños. Sin embargo, como hemos visto, el “No” de los electores irlandeses en el primer referéndum del 12 de junio de 2008 obligó al Consejo Europeo a adoptar la decisión unánime de modificar el artículo 17.5 del Tratado de la Unión Europea (luego modificado por el Tratado de Lisboa), retornando a la propuesta avanzada por los pequeños y medianos estados miembros (y sostenida por la Comisión Europea) de un comisario por Estado miembro

(Unión Europea, 2008)²⁴. Una decisión que, probablemente, logró neutralizar un argumento importante de los opositores irlandeses, como se ha visto en el segundo referéndum del 2 de octubre de 2009. Naturalmente, las divisiones debidas a las dimensiones de los estados miembros son inevitables en una unión asimétrica de estados. Sin embargo, como muestran las experiencias mencionadas arriba, tales divisiones pueden ser negociadas y, de diferentes maneras, dirimidas. No puede decirse lo mismo, en cambio, de aquellas divisiones sobre el futuro de la UE motivadas por diferentes experiencias culturales (O’Neil, 2008; Lacroix y Coman, 2007).

A la familia de las divisiones culturales pertenece, sobre todo, aquella entre los estados miembros de la Europa continental/occidental y aquellos de la Europa insular/septentrional. Tales divisiones, que reflejan las diferentes experiencias históricas del “continente” y de las “islas” relativa a la formación del Estado nacional y a sus proyecciones internacionales, han acompañado por años el proceso de integración europea, en particular desde 1973 cuando Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda entraron en la UE (Gilbert, 2005). Las “islas” consideran la profundización (institucional) de la integración europea como una amenaza a sus respectivas soberanías nacionales, una amenaza a ser contrarrestada a través de la presión hacia un continuo alargamiento (geográfico) de dicho proceso. No obstante que el proceso de constitucionalización haya conducido a un redimensionamiento de la soberanía de los estados miembros en relación a diversas políticas públicas, esto no ha impedido a las “islas” alimentar el mito de sus respectivas independencias (enmascarando así, en el caso de Gran Bretaña, su *post-imperial crisis*) (Gifford, 2008). En realidad, tal mito deriva de una específica experiencia histórica, la del nacionalismo democrático (Haas, 1997). Ha sido este nacionalismo el que ha consentido, por ejemplo a Gran Bretaña, preservar la democracia (MacCormick, 1996). En nombre de la defensa de la soberanía nacional, Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Suiza han obtenido diversos *opt-outs* de los diferentes tratados aprobados. Por ejemplo, para poder firmar el Tratado de Lisboa, Gran Bretaña obtuvo el derecho de exención de la Carta de los Derechos. O, junto a Irlanda y también en aquel Tratado, ha obtenido el derecho de exención de las nuevas reglas introducidas en el sector de la cooperación judicial y de policía (en base a las cuales el criterio de la unanimidad, introducido en el Tratado de Maastricht, fue substituido por el de la doble mayoría discutido arriba).

²⁴ El nuevo artículo 17.5 del Tratado sobre la Unión Europea establece que a partir de 2014 la Comisión debe ser compuesta por un número de miembros iguales a los dos tercios de los estados “unless the European Council, acting unanimously, decides to alter this number”. EL Consejo Europeo del 18-19 de junio de 2009 (Council of the European Union doc. 111225/2/09, 10 July 2009, p. 2) ha podido, por lo tanto, adoptar la decisión que “the Comisión shall continue to include one national of each member state”.

La experiencia histórica de los estados miembros de la Europa continental/occidental ha sido muy diferente de la de las “islas”. En éstos el nacionalismo ha sido el adversario de la democracia, y no su defensor, a través de un conjunto complejo de factores estructurales. El desarrollo del Estado democrático se ha dado en condiciones mucho más desfavorables en la Europa continental/occidental que en aquella insular/septentrional (Tilly, 1984). En la primera, el nacionalismo terminó por asumir características antidemocráticas (Smith, 1991), sosteniendo las ambiciones centralistas y autoritarias de los grupos dominantes. Para los estados miembros de la UE herederos de la experiencia continental/occidental (como Francia, Italia, España y Alemania), la integración europea ha representado una suerte de antídoto al vicio de sus nacionalismos autoritarios, mientras que para los estados miembros herederos de la experiencia insular —como Gran Bretaña (Geddes, 2004) y los países escandinavos— aquella integración fue percibida como una posible amenaza a la virtud de su nacionalismo democrático. Debe precisarse, sin embargo, que en Francia existe una parte considerable de las elites y de la opinión pública que continua cultivando una visión franco-céntrica de Europa (“Europa como Francia en grande”) (Guyomarch, Machin y Richtie, 1998), aceptando la perspectiva de la integración europea como ocasión para relanzar el rol internacional del país más que para tener bajo control sus pulsiones nacionalistas (Grossman, 2008). En este sentido, el *cleavage* entre el continente y las islas reenvía también a la competencia histórica entre dos países que se han disputado por siglos el control de Europa y del mundo: Francia y Gran Bretaña. Se trata de los únicos dos estados miembros que disponen de una considerable fuerza nuclear y militar, de un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de una extensa presencia diplomática en el mundo, de clases dirigentes domésticas altamente conscientes del propio rol y de una visión de sí mismos como modelo económico social, sino incluso civil-cultural. Por otra parte, esta división ha continuado a reflejarse sobre la proyección internacional de la UE, con Gran Bretaña tradicionalmente a favor de una Europa firmemente aliada a los Estados Unidos y Francia tradicionalmente a favor de un Europa capaz de actuar en modo independiente de —o incluso competitivo con— los Estados Unidos (Garton Ash, 2005; Gamble, 2003).

Con los dos grandes alargamientos de 2004 y 2007, una nueva división cultural se ha agregado a aquella apenas indicada. Se trata del clivaje que ha opuesto sectores considerables de ciudadanos y elites políticas de algunos nuevos estados miembros de la Europa del Este a los ciudadanos y elites políticas de los estados miembros de la Europa continental del Oeste. En particular, los gobiernos nacionalistas que se han consagrado en estados miembros como Polonia (en particular en el período 2005-2007) y la Repú-

blica Checa (en particular después de las elecciones del 2007) han perseguido sin temores el objetivo de la defensa de la propia soberanía nacional, apenas reconquistada después de un período de casi medio siglo de dominación soviética. Estos gobiernos han interpretado a la UE como un mercado abierto a través del cual recuperar el retraso económico acumulado en relación a Europa occidental. Un mercado abierto que no debería intervenir sobre las cuestiones concernientes a la soberanía nacional. Esta visión no coincide con aquella de las “islas” septentrionales, las cuales han mostrado sostener y respetar las reglas del mercado común. En no pocos estados miembros de la Europa oriental, en efecto, la misma reglamentación del mercado común ha sido a veces percibida como la forma de nuevo colonialismo económico (Zielonka, 2006). Se podría decir que mientras las “islas” occidentales/septentrionales tienen una visión de la UE como una confederación económica, en cuanto reconocen la importancia y la necesidad de instituciones y reglas comunitarias para proteger y promover el mercado común, algunos de los estados miembros de la Europa oriental tienden en cambio a ver la UE como un acuerdo prominentemente comercial. Sin embargo, de frente a presiones por la profundización política de la UE, ambos han confluído hacia la posición de una UE entendida como una organización económica encargada de hacer funcionar el mercado común. En síntesis, este doble eje de divisiones constitucionales (insulares vs. continentales occidentales, y de estos últimos vs. continentales del este) ha hecho emerger una contraposición sobre la identidad de la UE que no es fácilmente negociable como aquella entre estados pequeño-medianos y grandes. Se trata de una contraposición que opone una visión de la UE como *unión política* a una visión de la UE como *organización económica* (Fabbrini, 2008b).

Tales divisiones culturales, a su vez, se han entrecruzado con fracturas más estrictamente políticas o incluso partidarias. Como ha emergido en ocasión del referéndum francés del 2005 sobre el TC, no pocos partidarios de la unión política se han encontrado aliados con los partidarios de la organización económica en la refutación de aquel tratado. Para los partidarios más radicales de la unión política, en efecto, aquel TC tenía todavía demasiadas ambigüedades intergubernamentales, insuficientes respecto a la exigencia de resolver el déficit democrático de la UE (Taggart, 2006). Después de todo, desde hacía tiempo, la crítica del déficit democrático (Marquand, 1979) ha suscitado una vasta controversia entre los partidarios de la unión política (MacCormick, 2005). Para éstos, esta última debería realizarse solamente a través de la *parlamentarización* de la UE, es decir, haciendo del Parlamento Europeo la exclusiva sede de la voluntad popular de los ciudadanos europeos. Si así fuera, en el Parlamento se formaría un gobierno legítimo (en tanto expresión de una mayoría política) y responsable

(en tanto los ciudadanos sabrían quién ha hecho qué cosa). Todo aquello que no fuera en esta dirección ha sido valorado negativamente por los partidarios de la Europa política²⁵, una posición que ha terminado por sobreponerse con la de quienes retienen que la UE habría andado demasiado adelante en la dirección supranacional (Sbragia et al., 2006).

Ciertamente, las fracturas constitucionales no se sobreponen perfectamente a las fracturas territoriales, en el sentido de que tanto en las “islas” septentrionales/occidentales como en la Europa oriental hay opiniones a favor de una unión política, y en la Europa continental occidental hay opiniones a favor de una integración puramente económica. Sin embargo, las fracturas culturales antes discutidas se han mostrado particularmente resistentes. Y sobre todo, no obstante las contingentes posiciones de los partidos individuales, no han encontrado una representación coherente en el eje que contrapone la derecha a la izquierda en las varias instituciones comunitarias. Naturalmente, la división derecha-izquierda se ha manifestado dentro del Parlamento Europeo en relación a cuestiones ordinarias de *policy*, pero tal división ha tenido un significado dentro del Consejo de Ministros o de la Comisión o del Consejo Europeo. Cuando se han impuesto en la agenda europea las cuestiones extraordinarias sobre el futuro de la UE, la división derecha-izquierda no ha podido representar las divisiones sobre aquel futuro, mientras que las posiciones a favor de la organización económica o de la unión política han organizado los mayores reagrupamientos políticos del Parlamento Europeo.

El enigma constitucional de la UE

La UE ha devenido progresivamente un sistema político constitucionalizado con específicas características democráticas. Si bien inicialmente fue una organización legitimada a partir de un acuerdo intergubernamental, a partir de las sentencias de la CJE de los años sesenta y setenta y de las decisiones tomadas en las conferencias intergubernamentales en los años ochenta y noventa, la UE se ha constitucionalizado materialmente, dando vida a un orden legal e institucional que satisface criterios democráticos básicos. La UE se ha transformado *de facto* en una democracia compuesta. Tal proceso de constitucionalización la diferencia de modo inequívoco de las otras organizaciones regionales orientadas a favorecer la cooperación económica entre países limítrofes, haciendo inevitable que se terminara por

²⁵ Basta pensar en las posiciones de los socialistas franceses pertenecientes al ex Primer Ministro Laurent Fabius que, durante el referéndum del 2005, repusieron una visión de la UE como proyección ampliada de la experiencia del Estado nacional.

plantear la necesidad de dar a la UE una identidad constitucional como unión de estados y ciudadanos. Un problema, sin embargo, que se ha revelado particularmente difícil de resolver.

Todas las democracias compuestas han registrado divisiones estructurales en su interior; divisiones que en ocasiones han incluso amenazado su propia existencia. Como en el caso de los Estados Unidos del período 1787-1861, las divisiones sobre las visiones de la Unión se han representado a través de estrategias opuestas de distribución de poderes entre el centro federal y los estados federales. Para los estados del norte aquella distribución debía ser coherente con un modelo federal mientras que para los estados del sur debía serlo con un modelo confederal. Cuando el conflicto sobre la visión de la Unión se impuso como aquel predominante, éste ha terminado por reabsorber la contraposición (también ésta con implicaciones constitucionales) entre los intereses de los estados pequeño-medianos y los estados grandes. Un conflicto sobre la identidad constitucional en una unión asimétrica de estados puede producir dinámicas tanto centrípetas como centrífugas, es decir, puede ser reabsorbido en la lógica integradora o puede terminar por ponerla en discusión. En la UE, en el curso de los años dos mil, se ha manifestado un conflicto de esa naturaleza. Para algunos estados miembros y ciudadanos, la UE debería volver a ser la organización regulativa de un mercado común, una “república comercial”, una confederación económica con la finalidad de promover el crecimiento económico a escala continental, además de la paz y la libertad, sin mellar sino reforzando las soberanías nacionales de sus estados miembros. Desde esta perspectiva, no se debería hablar ya de estados miembros sino de países que colaboran con un proyecto de mercado común (preservándose el derecho de retirar tal colaboración en específicos campos de *policy* si se retiene no conveniente o contradictoria con los intereses nacionales). Para otros estados miembros y ciudadanos, en cambio, la UE debería ser una unión política, una “república de muchas repúblicas”, una federación supranacional con la finalidad de promover la paz y la libertad, además del crecimiento, a través de una redefinición de las soberanías nacionales de sus estados miembros. Estas dos perspectivas se han presentado como interpretaciones alternativas de la identidad nacional. Para la primera el nacionalismo constituye la cuna natural de la democracia mientras que para la segunda aquel puede ser su tumba. Para la primera el Estado nacional es el baluarte de la democracia mientras que para la segunda constituye un límite.

Ambas perspectivas, sin embargo, parecen irrealistas. La primera porque la UE difícilmente podrá volver a ser la organización de un mercado común, en cuanto es ya un sistema político supranacional que condiciona el funcionamiento de las democracias nacionales de sus estados miembros.

La segunda porque la UE difícilmente podrá transformarse en una unión política, en cuanto las democracias nacionales continuarán ejercitando un condicionamiento sobre ella. Se podría decir que la UE se encuentra a mitad de camino entre un pasado *económico* cierto y un futuro *político* incierto. Es difícil para los “confederados” hacer retroceder la constitucionalización de la UE, pero es también difícil para los “federalistas” hacer acelerar aquella constitucionalización. Tal disputa sobre la *finalidad* de la UE parece difícilmente negociable. Y lo es además porque la UE no dispone de un procedimiento, aunque sea rígido o supermayoritario, para mover hacia delante el conflicto entre las dos diferentes visiones de su futuro. No son tanto los eventuales referéndums organizados para la aprobación de nuevos tratados (o de modificaciones de los viejos) los que constituyen un obstáculo a la solución de las disputas constitucionales (Hobolt, 2009), como el criterio requerido para su modificación. El criterio de la unanimidad en una unión de veintisiete (y más) estados es una receta para la parálisis.

Si se observa la experiencia de los Estados Unidos, se puede decir que las democracias compuestas pueden consolidarse cuando logran satisfacer algunas condiciones básicas (Glencross, 2009). Dos en particular. En primer lugar, cuando disponen de un lenguaje constitucional común, derivado de un texto constitucional compartido, con el cual representar las diferentes visiones de la unión (Greenstone, 1993). En segundo lugar, cuando disponen de un procedimiento aceptado para introducir modificaciones o enmiendas del pacto originario que no requiera la unanimidad (Levinson, 1995). En los Estados Unidos después de la Guerra Civil, la existencia de tales condiciones ha consentido a neutralizar las tendencias centrífugas de las divisiones entre los estados federales y sus ciudadanos. En el caso de los Estados Unidos antes de la Guerra Civil, la existencia de tales condiciones ha llevado a poner en discusión la existencia misma de la unión (Foner, 2000). A la luz de tal experiencia, se podría argumentar que la causa de la odisea constitucional de la UE no ha sido tanto el conflicto sobre su identidad constitucional (este conflicto es inevitable en una unión asimétrica de estados) como el contexto en el cual dicho conflicto se ha manifestado. En efecto, aquel conflicto se ha expresado a través de lenguajes constitucionales distintos, derivados de tradiciones nacionales diversas, y en presencia de un criterio intergubernamental para su regulación.

Aquí reside el enigma constitucional de la UE. Ésta, para desarrollarse como unión política, debería basarse sobre un documento común que celebre las razones de la Unión y defina los arreglos institucionales y los principios normativos para preservarla. Con el procedimiento de la unanimidad para reformar o sustituir los tratados, tal desarrollo parece altamente improbable. Al mismo tiempo, para volver a ser una organización económica, la

UE debería dismantelar buena parte de las normas, instituciones y competencias que fue adquiriendo en el largo proceso de constitucionalización material. Y de nuevo, con el procedimiento de la unanimidad tal retroceso parece altamente improbable. Los poderes de veto pueden ser activados tanto para impedir la evolución como la involución constitucional. El Tratado de Lisboa refleja tal *impasse* constitucional. Éste consolida buena parte de lo que ha sido adquirido con la constitución material aunque es carente de los requisitos básicos para aproximarse a una constitución formal. Ha sido necesario para no dar un paso hacia atrás pero continúa siendo insuficiente para dar un paso hacia adelante. Las democracias compuestas son *op-ed politics*, sistemas abiertos y en continua confrontación. La experiencia de los Estados Unidos enseña, sin embargo, que éstos fueron mantenidos juntos por un *método* de desarrollo de las disputas más que por un *modelo* de resolución de éstas (Fabbrini, 2008c). ¿Cuál es el método de la UE para reglamentar la propia disputa constitucional?

Conclusiones

El debate que se ha desarrollado con el proceso de Laeken ha ofrecido una extraordinaria oportunidad para discutir las razones y la finalidad del proceso de integración (Walker, 2007; Erikson, Fossum y Menéndez, 2004; De Witte, 2002). Tal debate ha producido situaciones periódicas de parálisis porque ha evidenciado la existencia de divisiones profundas acerca de la finalidad de la Unión en un contexto carente de un *frame* normativo y procedimental compartido. Las divisiones sobre las finalidades de la Unión pueden producir un resultado centrípeto, si los contendientes comparten las razones básicas del estar juntos y aceptan resolver sus disputas con los procedimientos básicos del cambio constitucional. O pueden producir un resultado opuesto si aquellas condiciones no están disponibles. Por lo tanto, la UE necesitaría disponer de ambas condiciones (tanto la normativa como la procedimental) para neutralizar los posibles resultados centrífugos de las disputas que han emergido. Al mismo tiempo, estas disputas se han revelado tan profundas que hacen altamente improbable la adquisición de aquellas condiciones bajo la forma de un documento base que las defina y las garantice.

En fin, sin un documento base (como quiera que se lo llame: tratado constitucional, ley fundamental, *basic treaty*) que provea a ambas visiones en conflicto de un lenguaje común con el cual expresarse y un procedimiento que permita resolver periódicamente sus divergencias, la UE tendrá dificultades para contener las propias asimetrías. Al mismo tiempo, sin embargo, las divisiones entre los estados miembros hacen improbable la elaboración

de un nuevo TC más simplificado que el precedente, comprensivo de las adquisiciones del Tratado de Lisboa, sustitutivo de los precedentes tratados, explícito en el definir las razones de la unión y no intergubernamental en el criterio de ratificación. Lo que nos queda es el pluralismo constitucional (Maduro, 2003), necesario para tener abierto el diálogo constitucional entre los estados miembros y sus ciudadanos, pero insuficiente respecto a la tarea de definir los términos de un nuevo pacto constitucional entre estos últimos. ¿Cuál será el futuro de la UE? Es posible hipotetizar que la disputa constitucional termine por generar, de facto, una diferenciación creciente entre la Europa económica y la Europa política, a través de las cláusulas previstas en el Tratado de Lisboa que consiente la cooperación reforzada entre algunos de sus miembros²⁶ o a través de las agregaciones ad hoc de estados miembros que toman iniciativas en común para afrontar particulares problemas colectivos. Sin embargo, también en este caso, se terminará por tener una diferenciación *by stealth*, es decir de bajo perfil, nuevamente de tipo funcional, cuando la UE tuviera necesidad de afrontar las propias divisiones con una prospectiva constitucional. Es posible hipotetizar también que la contraposición entre las dos visiones se resuelva en la preservación del estatu quo, a través de su recíproca y pragmática adaptación, que produciría equilibrios diversos en contextos diversos (Olsen, 2007), en una UE que permanecería sin embargo indiferenciada. Y aquí es inevitable preguntarse si una UE indefinida no conducirá a su irrelevancia en un mundo globalizado (Habermas, 2009), para responder que eso sería altamente probable. Ciertamente es que el futuro de la UE, más que en el seno de los dioses, residirá en las mentes y los corazones de sus líderes y de sus ciudadanos.

Bibliografía

- Ackerman, B. (1998). *We the People: Transformations*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ackermann, B. (1991). *We the People: Foundations*, Cambridge, Harvard University Press.
- Amato, G. y J. Ziller (2007). *The European Constitution: Cases and Materials in EU and Member States' Law*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Barbera, A. (1997). *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza.
- Bartolini, S. (2005). *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

²⁶ Se trata del artículo 1, coma 22, que modifica el artículo 10 del Tratado de Maastricht (o Tratado de la Unión Europea).

- Bassanini, F. y G. Tiberi (eds.) (2008). *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino.
- Bednar, J. (2003). *The Madisonian Scheme to Control National Government*, en S. Kernel (ed.), *James Madison: The Theory and Practice of Republican Government*, Stanford, Stanford University Press.
- Blondel, J. (1998). “Il modello svizzero: un futuro per l’Europa”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XXVIII, N° 2.
- Bogdanor, V. (ed.) (1988). *Constitutions in Democratic Politics*, Aldershot, Gower.
- Brunazzo, M. (2009). *Come funziona l’Unione Europea. Le istituzioni, i processi decisionali, le politiche*, Roma-Bari, Laterza.
- Calleo, D. P. (2001). *Rethinking Europe’s Future*, Princeton, Princeton University Press.
- Christiansen, T. y C. Reh (2009). *Constitutionalizing the European Union*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Consejo Europeo (2001). “Declaration on the Future of the European Union”, Laeken, 15 de diciembre.
- Craig, P. y G. de Burca (eds.) (1999). *The Evolution of the EU Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Curtin, D. y A. E. Kellerman (2006). *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, The Hague, Asser Press.
- Dahl, R. A. (2003). *Quanto é democratica la Costituzione americana?*, Roma-Bari, Laterza.
- Dahl, R. A. (2006). *A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition*, New Haven, Yale University Press.
- De Witte, B. (1999). “Direct Effect, Supremacy and the Nature of Legal Order”, en Craig, P. y G. de Burca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press.
- De Witte, B. (2002). “The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process”, en Beaumont, P., C. Lyons y N. Walker (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing.
- De Witte, B. (ed.) (2003). *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Florencia, EUI-RSCAS.
- Della Cananea, G. (2003). *L’Unione Europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza.
- Deudney, D. H. (1995). “The Philadelphia System: Sovereignty, Arms Control, and Balance of Power in the American States-Union, circa 1787-1861”, en *International Organization*, Vol. 49, N° 2.
- Dinan, D. (2005). *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Elazar, D. J. (1985). “Constitution-Making: The Pre-eminently Political Act”, en Banting, K. G. y R. Simon (eds.), *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, Toronto, University of Toronto Press.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*, Alabama, University of Alabama Press.

- Elazar, D. J. (2001). "The United States and the European Union: Models of their Epochs", en Nicolaidis, K. y R. Howse (eds.), *The Federal Vision and Levels of Governance in the US and in the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- Elster, J. (1997). "Ways of Constitution-Making", en Hadenius, A. (ed.), *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Erikson, E.O., J. E. Fossum y A. J. Menéndez (eds.) (2004). *Developing a Constitution for Europe*, Londres, Routledge.
- Everson, M. y J. Eisner (2007). *The Making of a European Constitution. Judges and Law Beyond Constitutive Power*, Londres, Routledge.
- Fabbrini, S. (2003). "Bringing Robert A. Dahl's Theory of Democracy to Europe", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 6.
- Fabbrini, S. (2004). "L'Unione Europea come democrazia composita?", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XXXIV, N° 1.
- Fabbrini, S. (2007a). *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press.
- Fabbrini, S. (2007b). "Costituzionalizzare una democrazia composita. Quali insegnamenti dall'esperienza europea e statunitense?", en *Quaderni di Scienza Politica: Rivista Quadrimestrale*, Vol. XIV, N° 2.
- Fabbrini, S. (2008a). *Politica comparata. Introduzione alle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini, S. (2008b). "Contesting the Lisbon Treaty: Structure and Implications of the Constitutional Divisions within the European Union", en *European Journal of Law Reform*, Vol. 10, N° 4.
- Fabbrini, S. (2008c). *America and Its Critics. Virtues and Vices of the Democratic Hyperpower*, Cambridge, Polity Press.
- Fabbrini, S. (2009). "European Regionalism in Comparative Perspective: Features and Limits of the New Medievalism's Approach to World Order", en *Agora Without Frontiers: A Quarterly Journal of International Economy and Politics*, Vol. 14, N° 4.
- Fabbrini, S. y S. Piattoni (eds.) (2007). *Italy in the EU: Redefining National Interest in a Compound Polity*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Farrand, M. (1966). *The Records of the Federal Convention of 1787*, Nuevo Haven, Yale University Press.
- Foner, E. (2000). *Storia della libertà Americana*, Roma, Donzelli.
- Forsyth, M. (1981). *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*, Nueva York, Leicester University Press.
- Gamble, A. (2003). *Between Europe and America: The Future of British Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Garton Ash, T. (2005). *Free World. America, Europa e il futuro dell'Occidente*, Milán, Mondadori.
- Geddes, A. (2004). *The European Union and British Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

- Gifford, C. (2008). *The Making of Eurosceptic Britain: Identity and Economy in a Post-Imperial State*, Aldershot, Ashgate.
- Gilbert, M. (2005). *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza.
- Glencross, A. (2009). *What Makes the EU Viable? European Integration in the Light of the Antebellum US Experience*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Greenstone, J. D. (1993). *The Lincoln Persuasion. Remaking American Liberalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Grimm, D. (1997). "Does Europe Need a Constitution?", en Gown, P. y P. Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres, Verso.
- Grossman, E. (ed.) (2008). *France and the European Union: After the Referendum on the European Constitution*, Londres, Routledge.
- Guyomarch, A., H. Machin y E. Ritchie (1998). *France in the European Union*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Haas, E. (1997). *Nationalism, Liberalism, and Progress: The Rise and Decline of Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press.
- Habermas, J. (2009). *Europe: The Faltering Project*, Cambridge, Polity Press.
- Held, D. (2004). *Modelli di democrazia*, Bolonia, Il Mulino.
- Hendricks, G. y A. Morgan (2001). *The Franco-German Axis in European Integration*, Northampton, Edward Elgar.
- Hendrickson, D. C. (2003). *Peace Pact. The Lost World of the American Founding*, Lawrence, The University Press of Kansas.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Hix, S. (2008). *What's Wrong With the European Union & How to Fix It*, Cambridge, Polity Press.
- Hix, S., A. G. Noury y G. Roland (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hobolt, S. B. (2009). *Europe in Question: Referendums on European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Hooghe L. y G. Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Ikenberry, J. G. (2000). *After Victory: Institutions, Strategic Restraints and the Rebuilding of the Order After Major Wars*, Princeton, Princeton University Press.
- Jabko, N. y C. Parsons (eds.) (2005). *With US or Against US? European Trends in American Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Jefferey, C. y P. Savigner (1991). *German Federalism Today*, Leicester, Leicester University Press.
- Judt, T. (2005). *Postwar. A History of Europe Since 1945*, Londres, Penguin Books.
- Kernell, S. (ed.) (2003). *James Madison: The Theory and Practice of Republican Government*, Stanford, Stanford University Press.
- King, A. (2009). *The British Constitution*, Oxford, Oxford University Press.

- Kreppel, A. (2009). "Le implicazioni politiche delle relazioni istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione Europea", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XXXIX, N° 3.
- Lacroix J. y R. Coman (eds.) (2007). *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Bruselas, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Levinson, S. (ed.) (1995). *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton, Princeton University Press.
- Lijphart, A. (2001). *Le democrazie contemporanee*, Bolonia, Il Mulino.
- Lindberg, L. N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press.
- Longo, M. (2006). *Constitutionalizing Europe: Processes and Practices*, Aldershot, Ashgate.
- MacCormick, N. D. (1996). "Liberalism, Nationalism and Post-Sovereign State", en Bellamy, R. y D. Castiglione (eds.), *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspective*, Oxford, Blackwell.
- MacCormick, N. D. (2005). *Who's Afraid of a European Constitution?*, Exeter, Imprint Academic.
- Maduro, M. P. (2003). "Europe and the Constitution: What If this Is as Good as it Gets?", en Wind, M. y J. H. H. Weiler (eds.), *Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 74-102.
- Magnette, P. y K. Nicolaidis (2004). "Coping with the Lilliput Syndrome: Large vs. Small Member States in the European Convention", en *Politique Européenne*, N° 14.
- Majone, G. (2005). *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press.
- Mancini, G. F. (1998). "Europe: The Case for Statehood", en *European Law Journal*, Vol. 4, N° 1.
- Marquand, D. (1979). *A Parliament for Europe*, Londres, Jonathan Cape.
- McKay, D. (1999). *Federalism and European Union: A Political Economy Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Menéndez, A. J. (2004). "Three Conceptions of the European Constitution", en Eriksen, E. O., J. E. Fossum y A. J. Menéndez (eds.), *Developing a Constitution for Europe*, Londres, Routledge.
- Morlino, L. (2005), "Spiegare la qualità democratica: quanto sono rilevanti le tradizioni autoritarie?", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XXXV, N° 2.
- Nicolaidis, K. y R. Howse (eds.) (2001). *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Norman, P. (2003), *The Accidental Constitution: The Story of the European Convention*, Bruselas, Eurocomment.
- O'Neil, M. (2008). *The Struggle for the European Constitution: A Past and Future History*, Londres, Routledge.

- Olsen, J. P. (2007). *Europe in Search of Political Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Ostrom, V. (1987). *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Rittberger, B. y F. Schimmelfennig (eds.) (2007). *The Constitutionalization of the European Union*, Londres, Routledge.
- Sartori, G. (1957). *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino.
- Sartori, G. (1962). "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", en *American Political Science Review*, Vol. 56, N° 4.
- Sartori, G. (1993). *Democrazia. Cosa é*, Milán, Rizzoli.
- Sbragia A. (1994). "From 'Nation-State' to 'Member State'. The Evolution of the European Community", en Lutzeler, P. M. (ed.), *Europe after Maastricht. American and European Perspectives*, Oxford, Berghahn Books.
- Sbragia, A. M. et al. (2006). "Symposium: The EU and its 'Constitution'", en *PS: Political Science & Politics*, Vol. 39, N° 2.
- Scharpf F. (1999). *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Schmidt, V. (2006). *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Shapiro M. (2002). "The Success of Judicial Review and Democracy", en Shapiro, M. y A. Stone Sweet, *On Law, Politics and Judicialization*, Oxford, Oxford University Press.
- Shaw, J. (2005). "What Happens If the Constitutional Treaty Is Not Ratified?", en Pernice, I. y J. Zemanek (eds.), *The Treaty On a Constitution for Europe: Perspective After the IGC*, Baden-Baden, Nomos.
- Skowronek, S. (1987). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities 1787-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, A. D. (1991). *National Identity*, Reno, University of Nevada Press.
- Stein, E. (2000). *Thoughts from the Bridge: A Retrospective Writings on New Europe and American Federalism*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Stetter, S. (2007). *EU Foreign and Interior Policies. Cross-pillar Politics and the Social Construction of Sovereignty*, Londres, Routledge.
- Stone Sweet A., W. Sandholtz y N. Fligstein (eds.) (2001). *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Stone Sweet, A. (2004). *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Stone Sweet, A. (2005). *The Constitutionalization of the EU: Steps Towards a Supranational Polity*, en Fabbrini, S. (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring Post-National Governance*, Londres, Routledge.
- Stone Sweet, A. y J. Caporaso (1998). "From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration", en Sandholtz, W. y A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.

- Taggart, P. (2006). "The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and Their Challenge for the Study of European Integration", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Annual Review.
- Tilly, C. (ed.) (1984). *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bolonia, Il Mulino.
- Unión Europea (2004). "Treaty establishing a Constitution for Europe", en *Official Journal of the European Union*, C 310, Vol. 47, 16 de diciembre.
- Unión Europea (2008). "Consolidated Version of the Treaty on the European Union", en *Official Journal of the European Union*, C 115, Vol. 51, 9 de mayo.
- Von Bogdandy, A. (2000). "The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty", en *Columbia Journal of European Law*, Vol. 6.
- Walker, N. (2004). "The EU as a Constitutional Project", Federal Trust Constitutional Online Paper N° 19/04.
- Walker, N. (2007). "After Finalité? The Future of the European Constitutional Idea", EUI Working Paper, European University Institute, Florencia.
- Weber, E. (1989). *Da contadini a francesi. La modernizzazione della Francia rurale (1870-1914)*, Bolonia, Il Mulino.
- Weiler, J. H. H. (1999). *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Weiler, J. H. H. (2000). "Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg", Jean Monnet Chair Working Paper, Harvard Law School.
- Weiler, J. H. H. y U. R. Haltern (1998). "Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz", en Slaughter, A. M., A. Stone Sweet y J. Weiler (eds.), *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*, Oxford, Hart.
- Wiener, A. (2008). *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zielonka, J. (2006). *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Ziller, J. (2007). *Il nuovo Trattato Europeo*, Bolonia, Il Mulino.
- Zweifel T. D. (2002). *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States*, Lanham, Lexington Books.

Palabras clave

Unión Europea – Estados Unidos – democracia compuesta – unión política – comunidad económica

Key words

European Union – United States - compound democracy – political union – economic community

Abstract

Based on an interpretation of the European Union (EU) as a compound democracy, the article argues that the constitutionalization of the European Union is necessarily a contested process. A compound democracy is a union of states constituted by units of different demographic size, political history and geographical interests, and as such characterized by different views on its constitutional identity. This is also the experience of the other main compound democracy, that of the United States (US), although the latter is a compound democracy by design whereas the EU is by necessity. However, whereas the contested process of constitutionalization in the US was based on a common constitutional framework, at least since the Civil War, and has been ordered by a super-majority procedure for settling disputes, the EU lacks a document that embodies a shared language and a procedure that is able to solve the disputes. Here is the EU conundrum: it needs a constitution for stabilizing itself, but the divisions between its member states make the approval of such a constitution highly implausible. As a result the process of constitutionalization in the EU ends up periodically in stalemate.

Escenarios sociales y participación política juvenil. Un repaso de los estudios sobre comportamientos políticos desde la transición democrática hasta Cromagnon*

PEDRO NÚÑEZ

Flacso / Conicet

pnunez@flacso.org.ar

Este trabajo busca explorar el modo en que las ciencias sociales analizaron en los últimos tiempos los procesos sociales que afectaron a la juventud. La intención es incorporar nuevas claves de lectura de los fenómenos contemporáneos, que permitan intuir los modos de involucrarse en la sociedad protagonizados por los jóvenes. En los primeros apartados se analiza brevemente las perspectivas predominantes con las que las ciencias sociales en general, y los estudios sobre juventud en particular, indagaron en la relación de las nuevas generaciones con la política desde el regreso a la vida democrática en 1983. En un segundo momento, realizamos el ejercicio comparativo de pensar el impacto que tuvieron dos sucesos de amplia repercusión (el incendio ocurrido en Cromagnon y los hechos violentos que acontecieron en una escuela en Carmen de Patagones) en las prácticas y acciones políticas de los y las jóvenes que asisten a establecimientos educativos de nivel secundario en dos jurisdicciones del sistema educativo.

I. La amalgama entre problemas sociales y problemas de investigación: de la preocupación por la apatía de los jóvenes al énfasis en lo performativo como práctica política

El 10 de diciembre de 1983 representa en la historia argentina reciente mucho más que el momento en que asumió un gobierno democrático luego del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional iniciado el 24 de marzo de 1976. Esa fecha —pocos días antes del inicio del verano— funcionó como una bisagra entre lo que quedaba atrás y el conjunto de

* Este artículo recupera algunas de las discusiones desarrolladas en el marco del proyecto PAV financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, “Intersecciones entre desigualdad y escuela media: Un análisis de las dinámicas de producción y reproducción de la desigualdad escolar y social” que se realizó —junto a equipos locales— en las jurisdicciones de Salta, Neuquén, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires bajo la coordinación del Área de Educación de la Flacso.

expectativas acerca de lo que estaba por venir, expresión de una disyunción entre dos etapas de la vida política del país. La dictadura dejaba un trágico saldo de desapariciones, torturas, exilios; de la impregnación del miedo en las prácticas más cotidianas de una sociedad que no se quería reconocer en el horror¹. Quedaba también como saldo el inicio del proceso de descomposición de la matriz integracionista del país, particularmente visible en los cambios en su estructura socioeconómica debido al proceso de desindustrialización y a las mutaciones en la estructura ocupacional.

Desde que se inició la campaña electoral pareció existir en la sociedad la ilusión de que con el regreso al régimen democrático se solucionaban todos los problemas, las demandas serían atendidas, la libertad y la igualdad se harían realidad. Creencia compartida y generadora de un lazo de unión y esperanza entre amplios sectores de la sociedad —más allá de su identificación política— y el presidente electo quien en su campaña apeló a la civilidad, tanto desde la referencia al preámbulo de la Constitución Nacional como anhelación del bien común como por la popularización de la frase “con la democracia se come, se vive, se educa”². El relato de la historia se edificó sobre estas nuevas coordenadas conceptuales, en particular en el eje autoritarismo-democracia, convirtiendo a la elección de 1983 en el punto de inflexión para revertir la lógica amigo-enemigo presente en la violencia que caracterizaba a la sociedad argentina (González Bombal, 1997).

La confianza en la democracia, compartida por vastos sectores sociales —incluido el mundo académico— descuidaba la atención de otras esferas de la vida social. Durante la transición democrática la intención de fortalecer el proceso democrático sesgó el análisis de la mayoría de los trabajos realizados por esos años. El eje que vertebraba las preocupaciones de la época giraba en torno a la transición de un régimen autoritario a uno democrático, caracterizada por Portantiero (1987) como una transición por ruptura dado el colapso del poder militar argentino, al que contribuyó decididamente la derrota en la Guerra de Malvinas.

En la nueva etapa democrática que se inauguraba en el país, las ciencias sociales buscaron constatar las continuidades y rupturas respecto de la tradición política argentina así como llamar la atención sobre las debilidades institucionales que el gobierno electo debía enfrentar. Entre las rupturas

¹ El Informe Nunca Más de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) registra que el 69,13 por ciento de las personas desaparecidas tenían entre 16 y 30 años. Asimismo, aproximadamente 500 niños, nacieron en cautiverio y fueron apropiados por los captores de sus padres. Durante los últimos años un total de 95 de ellos lograron ser recuperados por sus familiares siendo ya jóvenes, en gran medida gracias al trabajo de las Abuelas de Plaza de Mayo.

² Esta frase fue una de las más utilizadas por el candidato Raúl Alfonsín —finalmente electo presidente— durante la campaña de 1983.

propias del resurgir democrático una de las más pronunciadas consistía en que la ciudadanía recurrió a una fuente de legitimidad novedosa para justificar y respaldar sus acciones. Efectivamente, durante esos años la apelación a los derechos y la justicia como forma legítima interpelaba de manera distinta a la tradición política argentina, más vinculada al populismo y al movimientismo (Cheresky, 1993). Indudablemente, esta revalorización se encontraba estrechamente relacionada con la temática de los derechos humanos que llevó a potenciar una noción de ciudadanía que remitía fundamentalmente a la esfera de los derechos individuales y políticos. De manera paralela, aunque tal vez con un impacto menor, otros trabajos prestaron atención a los componentes más particulares de la sociedad, afirmando que una de las principales debilidades que la joven democracia debía afrontar era “la existencia en la sociedad argentina de una pronunciada tendencia general a la ilegalidad y a la anomia” (Nino, 1991: 31).

El Juicio a las Juntas Militares realizado en 1985 surgía como un hito, una bisagra en los comportamientos políticos que llevaron incluso a que los sentidos sobre la justicia se modificaran, adquiriendo un carácter institucional (Jelin, 1996). Tal como lo destaca Smulovitz (2002) la sentencia a los ex comandantes militares implicó un descubrimiento de los beneficios de ley y contribuyó a que diferentes actores fundamentaran y legitimasen sus acciones en discursos que invocaban al derecho o denunciaban su violación.

A su vez, el relato se imbricaba con aquellos diagnósticos que destacaban que la sociedad argentina se había distinguido durante gran parte del siglo XX, junto a otros países del Cono Sur como Chile y Uruguay, por sus amplias clases medias y por una estructura social más igualitaria que permitía la integración social donde el Estado cumplía un rol determinante. Ambos diagnósticos, con más puntos en común que disonancias, conllevaban la tentación de augurar que el regreso a la democracia alcanzaría para recuperar las condiciones de inserción e integración social que históricamente la Argentina había sostenido.

Pero este relato con cierto dejo nostálgico puede contrastarse con otros análisis. En un trabajo de fines de la década del ochenta el politólogo Guillermo O'Donnell (1997) señalaba que la sociedad argentina se caracterizaba, en comparación con la brasileña, por ser relativamente igualitaria y autoritaria a la vez. Ciertamente se trataba de una sociedad que había contado con altos niveles de movilidad social ascendente, pero que también experimentó durante varias décadas la presencia de gobiernos autoritarios.

Las condiciones de inclusión que mencionábamos más arriba, y que se hallan hoy en crisis, fueron objeto de estudio privilegiado por las ciencias sociales desde el regreso de la democracia en la década del ochenta, aunque la juventud distaba de ser un objeto de estudio preeminente. Esta vacancia

fue parcialmente corregida a partir del año 1985, producto sin dudas de la promulgación por parte de Naciones Unidas de dicho año como el Año Internacional de la Juventud³, que permitió tanto que los países contaran con recursos para financiar investigaciones, como lograr que los institutos estadísticos proveyeran de información sobre el rango etario que la comprende⁴.

El trabajo publicado en 1986 por Cecilia Braslavsky *La juventud argentina. Informe de situación* es fundante de los estudios de juventud por varias razones. En primer lugar porque realizaba un análisis detallado de la situación social del segmento juvenil, comparando su situación con la de las generaciones que le sucedieron, basándose en la información de los Censos Nacionales de 1960, 1970 y 1980, y en las estadísticas producidas en los primeros años de la década del ochenta. En segundo lugar, porque discutía el mito de la juventud argentina como homogénea, apelando a la utilización de colores como metáforas para describir la realidad del colectivo. De esta forma daba cuenta, antes de las reformas estructurales de los años noventa, de una situación desigual para la juventud caracterizada por la disparidad de situaciones existentes en el eje inclusión-exclusión.

En su investigación Braslavsky brinda un bosquejo de la situación de la juventud argentina describiendo su distribución territorial, nivel educativo, actividades, relación con el trabajo, la familia y la participación política. En este último apartado define explícitamente a la participación política como “todas las acciones directamente orientadas a influir sobre las tomas de de-

³ En respuesta al llamado de la ONU en la Argentina se constituyó el Comité Nacional de Coordinación para el AIJ en jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social (Resolución N° 42/84 del mismo organismo). El referido Comité fue integrado por un amplio espectro de organizaciones juveniles y comprendía la participación de distintas áreas del Estado Nacional; incluyendo a representaciones de las pocas provincias que tenían ya, por aquel tiempo, áreas de gobierno específicamente dedicadas a la promoción de la juventud, como era el caso de Catamarca, Córdoba y La Rioja. Una de las tareas que asumió dicho Comité fue la de impulsar la creación de comités locales ante las autoridades provinciales para promover las actividades a que daría lugar el AIJ, prédica que obtuvo éxito en varios casos (Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Mendoza, San Juan, Tucumán y Misiones). En el orden nacional se estableció en 1986 un Área de Juventud, en la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia antecedente de la creación, al año siguiente, de la Subsecretaría de la Juventud (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 280/1987) dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. En 1988, también por decreto PEN 1618/88, se creó la Comisión Interministerial de la Juventud, entidad que se convirtió en el primer intento de articular y coordinar las políticas dirigidas a los jóvenes desde las distintas áreas del Estado Nacional siguiendo el ejemplo de los planes integrales de España.

⁴ El propósito declarado de dicho evento consistía en sensibilizar a la opinión pública sobre la realidad y condición de vida de los jóvenes y la necesidad de abrirle a la juventud nuevos y más amplios canales de participación.

cisión en los asuntos públicos o, más aún, a hacerse cargo de ellos total o parcialmente” (Braslavsky, 1986: 110). A continuación enumera un abanico de formas participativas en las que los jóvenes tuvieron —o tenían en el momento de redacción del informe— intervención. Aún latentes los ecos de la experiencia de las organizaciones político-militares de los setenta —a las cuales un número considerable de jóvenes se había sumado como modo principal de involucramiento político—, el regreso a la democracia mostraba un escenario construido sobre trazas precisas: los partidos políticos, los centros de estudiantes, los sindicatos, las movilizaciones, siendo quizá el aspecto más novedoso la constatación de Braslavsky de la importancia que adquiriría ya en ese entonces la opinión pública.

Lejos de encandilarse con el estado de intensa participación que parecía atravesar la sociedad, su trabajo también se ocupaba de señalar que, a pesar de la euforia por la recuperación de la democracia, la juventud comenzaba a ser definitivamente vista como problema (retomando un discurso de los años '60) (Braslavsky, 1986); como un “otro” peligroso, dueño de actitudes extrañas, incomprensible a los ojos de los adultos. Asimismo, por ese entonces la reflexión acerca de la participación política juvenil se centró, como mencionamos unas líneas más arriba, primordialmente en torno a las formas más tradicionales, como los partidos políticos y fundamentalmente, los centros de estudiantes tanto secundarios como universitarios. Salvo pocas excepciones, como la caracterización que hizo Pablo Vila (1985) del rock nacional como un movimiento social, fueron escasos los estudios que consideraron modos menos convencionales de intervenir en la vida política del país.

Las ciencias sociales renovaron sus objetos de estudio, de un modo tal que se produjo una amalgama entre problemas sociales y problemas de investigación. Los tiempos de la transición instalaron a la democracia como problema en la agenda de investigación (Lechner, 2004). Desde entonces los estudios que buscaban comprender los fenómenos políticos propios de los últimos años del siglo XX acapararon nuevas inquietudes, aunque la mayor parte de ellas remitían a la crisis de representación y al malestar de la ciudadanía con los partidos políticos. Este quiebre en el vínculo representantes-representados afectaba notoriamente a los primeros, pero tenía también notorias consecuencias sobre el modo en que la sociedad se involucraba con la vida política. Asimismo, la percepción de que la política ya no pasaba exclusivamente por el lazo representativo con los partidos políticos permitió que la bibliografía prestase atención a formas de participación política diferentes de las tradicionales.

Entrados ya en la década de los noventa, las preocupaciones viraron, debido en parte al éxito logrado por un gobierno de raigambre popular —el

primer peronismo electo luego de la muerte de Perón— en la aplicación de políticas que redundaron en una redefinición del rol del Estado y del mercado, perdiendo el país la matriz Estado-céntrica que lo había caracterizado por décadas (Cavarozzi, 2002). Por aquellos años Guillermo O'Donnell (1993) relacionó las transformaciones en la manera de entender la ciudadanía con los cambios socioculturales en el marco de una crisis del Estado expresada en tres dimensiones: territorial, al no tener llegada en todo el país, funcional relacionada a la eficacia de la ley, y simbólica al disminuir la percepción de que la acción del Estado tiende al bien común. Su metáfora cartográfica presentaba un mapa de los países latinoamericanos dividido en áreas azules, verdes y marrones; cada una de ellas caracterizada por distintos grados de eficacia de la ley, lo que tenía como consecuencia la consolidación de una ciudadanía de baja intensidad.

En el ámbito de los estudios sobre los comportamientos políticos el análisis hacía hincapié en la crisis de representación política, fenómeno al que no pocos atribuían al alejamiento de los jóvenes de la vida partidaria⁵. Por su parte en los estudios sobre juventud se producía un desplazamiento en las preocupaciones de la investigación en el tema. Mientras que en los tiempos de la transición democrática predominaban las miradas que daban cuenta de la importancia de la participación juvenil en organizaciones estudiantiles, partidos políticos y sindicatos, los trabajos realizados hacia fines de los noventa se preguntaban más bien por el interés/desinterés de los jóvenes por la política (Sidicaro y Tenti Fanfani, 1998) o por los impactos que tenían las transformaciones sociales en el modo en que los jóvenes se vinculaban con la participación (Urresti, 2000; Balardini, 2000).

Pero así como es posible presentar otras conjeturas que refieren más bien a las mutaciones en los mecanismos de representación política (Manin, 1992), en lo que refiere estrictamente a los comportamientos políticos juveniles es necesario precisar el análisis e inscribir sus conductas en un marco contextual más amplio donde quienes hoy son considerados jóvenes experimentan su condición juvenil. No es posible analizar su falta o no de interés

⁵ Este fenómeno fue incrementándose hasta las elecciones de octubre de 2001 en las que el voto nulo ascendió hasta el 12,5 por ciento y el voto en blanco logró el 9,4 por ciento, mientras que la tasa de abstención alcanzó el 27 por ciento. Entre 1983 y 1999 los dos primeros habían oscilado entre el 0,5 por ciento y el 1,5 por ciento y entre el 2 por ciento y el 4 por ciento respectivamente, mientras que la tasa de abstención se había ubicado entre el 15 por ciento y el 20 por ciento (Torre, 2003). Las elecciones de octubre de 2001 concentraron un sinnúmero de anécdotas acerca del uso de boletas con dibujos de Los Simpson —que circularon por internet— y fue el momento en un grupo de jóvenes decidió viajar 501 kilómetros (de allí que se autodenominaran Grupo 501) para que su abstención electoral no incurriese en la trasgresión de la ley (recordemos que el voto en la Argentina es obligatorio pero la ley electoral exceptúa al votante de concurrir si se encuentra a más de 500 km. de su lugar de residencia, no puede asistir por alguna enfermedad o ser mayor de 70 años).

por la política sin situarla en un contexto en el que amplias capas de la población tienen una relación de desconfianza con ella. Las representaciones de los jóvenes sobre este fenómeno, más que hablarnos sólo de ellos, expresan una metáfora acerca de los comportamientos políticos de la sociedad en su conjunto.

La década del noventa fue el momento histórico en el que los estudios sobre juventud ganaron mayor visibilidad y se concentraron fundamentalmente en la indagación en las consecuencias de la pobreza, las dificultades en el ejercicio de derechos o en el acceso a servicios de salud⁶. La proliferación de este tipo de trabajos permite sostener que en el ámbito de los estudios sobre juventud en la Argentina existe una articulación entre la definición de problemas sociales y problemas de investigación; pareciera existir una amalgama entre la forma en que las sociedades definen sus problemas sociales y la elección de los temas de investigación. El creciente interés de la investigación en ciencias sociales por dar cuenta de los modos en que los jóvenes viven los fenómenos sociales es concomitante al incremento de la preocupación societal que se cierne sobre la juventud.

De manera paralela comenzaron a cobrar preponderancia aquellos trabajos que intentaban el ejercicio de imaginar nuevos modos en que los jóvenes se involucraban con la vida política. En el estado del arte realizado para el periodo 1985-2006, Mariana Chaves destaca que el enfoque de participación fue el “privilegiado para el análisis de lo político en los jóvenes” (Chaves et al., 2006: 62) pero a su vez la autora da cuenta de ciertos cambios en el modo de abordaje del objeto de estudio, constatables en el modo en que las investigaciones analizan la situación de los jóvenes. Esta tendencia en los estudios sobre juventud y política, manifiesta un desplazamiento en las pre-

⁶ Es decir que las investigaciones analizan aquellos ejes de integración que estructuraban una matriz igualitarista en la sociedad argentina, esforzándose en dar cuenta de la desigualdad educativa, las condiciones precarias del mercado laboral así como las políticas de control social. Tal como señala Mariana Chaves (2006) en el estado del arte de los estudios sobre juventud en la Argentina que elaboró recientemente, sobre un eje en el que se desdibujan las fronteras entre el enfoque que privilegia la clase social de pertenencia y aquel que se sitúa sobre el par inclusión-exclusión, se encuentran una infinidad de trabajos que prestan atención al modo en que las transformaciones sociales impactan en el colectivo juvenil, sin por ello dejar de dar cuenta de la forma en que los jóvenes experimentan la situación social en que se encuentran. A la vez que relevan el contexto social como condicionante no descuidan el análisis del conjunto de prácticas que los jóvenes realizan para camppear la situación. En algunos casos se trata de investigaciones sobre jóvenes de periferia (Wortman, 1991), en otros de barrios carenciados (Macri y Van Kemenade, 1993). Otra línea de estudios indaga en la articulación entre juventud y pobreza (Konterllnick y Jacinto, 1996; Sánchez, 2005) y los jóvenes en enclaves de pobreza estructural (Saravi, 2001, 2004). En comparación es menor la atención que acaparan los consumos de los sectores medios (Wortman, 2005), mientras que en las capas más altas de la población el análisis suele orientarse al estudio de la relación escuela-trabajo.

ocupaciones de la investigación en el tema, en el que la interrogación acerca de la participación juvenil transita de los estudios sobre las instituciones de la modernidad hacia la indagación en las nuevas experiencias participativas donde lo performativo cobra especial relevancia, buscando interrogarse por su lugar como actores y productores culturales.

En particular, fueron la sociología de la cultura y la antropología las disciplinas que con mayor interés se acercaron a estas temáticas. Gran parte de los trabajos indagan en la producción realizada por los jóvenes en los espacios que tiempo atrás se consideraban de “ocio” y que ante la dificultad para establecer una tajante separación entre tiempo de trabajo y tiempo de ocio adquiere nuevos sentidos para las juventudes. Entre los estudios que incorporan esta clave analítica encontramos los que exploran en la producción en prácticas juveniles como el rock (Vila, 1985; Semán y Vila, 1999), la forma de utilización del espacio público (Saravi, 2004; Chaves, 2005), el fútbol (Alabarces y Rodríguez, 1996; Alabarces, 2000; Garriga Zucal, 2007), los grupos circenses (Infantino, 2005), los recitales (Citro, 1998) o los *cyber* (Remondino, 2005). Estos instantes de construcción identitaria lejos de implicar un “no hacer nada” adquieren centralidad como espacio de encuentro y producción. Mientras a los ojos adultos juntarse en la esquina, la plaza o en casa de amigos, tocar en una banda, estar en la murga, ir a la cancha, al *cyber* o un recital, hacer un *graffiti* puede implicar tan sólo un “pasar el tiempo” para muchos jóvenes es el escenario donde se arman y desarmen estrategias identitarias⁷. La salida, el encuentro con amigos diagrama un itinerario, un circuito a través del cual los jóvenes entran en contacto con diferentes actores sociales y producen prácticas localizadas/territorializadas, pero que en algunos casos implican transformaciones culturales a una escala más amplia.

Es sumamente ilustrativo del modo en que los jóvenes conciben la vida política —e indirectamente de las transformaciones que a nivel macro se producen paralelamente— el caso de las murgas que Mariana Chaves (2005) estudia en la ciudad de La Plata. La autora analiza el proceso de confrontación con el Estado que llevan adelante las murgas ante las dificultades para usar el espacio público como lugar de encuentro y movilización.

La concepción del Estado como otro peligroso contribuyó a delinear nuevas trazas para la construcción de las narrativas identitarias juveniles, dentro de las cuales la oposición a la policía fue una de las principales. Mientras las juventudes de los partidos políticos buscaron tardíamente recomponer lazos con jóvenes para quienes la política comenzaba a ser sinónimo de

⁷ Es sumamente representativa del proceso que comentamos la película uruguaya *25 watts* de Juan Pablo Rebella y Pablo Stoll (2001).

corrupción⁸ mediante la distribución de tarjetas con números de teléfono para denunciar abusos policiales, los casos de gatillo fácil aumentaron de modo exponencial, contribuyendo a conformar un nuevo entramado desde el cual pensar el vínculo con la política.

Laura Gingold examinó con mayor detalle uno de esos sucesos, el ocurrido en 1987 en Ingeniero Budge⁹. En su investigación destaca que las movilizaciones contra los casos de gatillo fácil —los cuales crecieron notablemente en la década del noventa¹⁰— permitieron la emergencia de otras formas de expresar las propias opiniones sobre la justicia, la defensa de derechos que se creyeron legítimos y el cuestionamiento del accionar policial aunque se intensificaron las dificultades para enfrentar por primera vez la administración de justicia (Gingold, 1996)¹¹.

En el nuevo siglo las condiciones sociales que enfrentan quienes se encuentran experimentando la juventud presentaban más continuidades que diferencias con el contexto al que hicimos referencia. En septiembre de 2002 Ezequiel Demonty fue encontrado ahogado en aguas del Riachuelo, en La Boca. Pese al hermetismo policial, a los pocos días trascendieron los detalles de su muerte: Ezequiel había sido detenido por la policía junto a dos ami-

⁸ Durante la década de los noventa la movilización de asociaciones que buscaron supervisar y controlar la transparencia de las acciones gubernamentales comportó que en la agenda pública tuviera más incidencia la vigencia de la ley y la ética pública que la discusión sobre cuestiones distributivas (Peruzzotti, citado en Torre, 2003).

⁹ En 1987 una comisión policial arribó al barrio de Ingeniero Budge, situado en Lomas de Zamora, al sur del Gran Buenos Aires y disparó sobre tres jóvenes en la esquina donde solían reunirse. La llamada Masacre de Ingeniero Budge se convirtió en símbolo de una época donde, más allá de los avances de la institucionalización en el reclamo de justicia y la confianza en la misma, el sistema penal “incorporó a los jóvenes en la construcción social del criminal” (Gingold, 1996: 139).

¹⁰ A modo de ejemplo basta mencionar la muerte de Walter Bulacio en una comisaría después de un recital de rock, la de Sergio Schiavini mientras tomaba algo en un bar producto de disparos de la policía que perseguían supuestamente a delincuentes, el caso de Sebastián Bordón fallecido en una comisaría en Mendoza, la llamada Masacre de Floresta donde un policía que trabajaba de custodio privado asesinó a tres jóvenes, hasta la muerte de Ezequiel Demonty que se menciona en este mismo apartado.

¹¹ El informe de la Correpi para el año 2003 señala que el perfil de víctima coincide con el de joven, pobre y excluido: “Los muertos no eran, en su mayoría, militantes ni luchadores sociales, aunque desde 1995 son casi 50 los compañeros asesinados en protestas, cortes y movilizaciones. Casi todas las víctimas responden a una misma definición de clase: jóvenes pobres, desempleados y excluidos. El promedio de edad de las víctimas se encuentra en 24 años. Sin embargo (...) es fácil percibir que la mayoría de los casos se hallan entre las personas más jóvenes. Que un pequeño grupo sea mucho mayor (cercano a los 70 años) da como resultado un promedio más elevado” (Correpi, 2003). Por su parte, el informe del CELS para el mismo año destaca, citando los mismos datos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que las personas menores de edad en conflicto con la ley penal pasaron de 14.839 en 2001 a 16.355 en 2002. Además señala que por cada chico con problemas penales hay otros dos con expedientes abiertos por razones asistenciales, esto es, abandono, mala conducta o desamparo (CELS, 2003).

gos a la salida de una bailanta, golpeado y torturado por los agentes que lo obligaron a meterse en el agua como “escarmiento”.

Silvia Elizalde relata la participación de los y las jóvenes vecinos de Ezequiel en las numerosas marchas en repudio a la violencia institucional¹², pero lo hace a partir de seguir la participación espontánea del grupo de chicas con las que se encontraba por aquel entonces realizando su trabajo de campo. El grupo se había autodenominado “Las Feas”, buscando a partir de esta estrategia discursiva de autoafirmación parodiar el estigma y producir prácticas alternativas sobre su condición de mujeres jóvenes pobres (Elizalde, 2003). En su estudio sostiene que la participación en las movilizaciones en reclamo de justicia y contra la estigmatización de la juventud de los sectores populares se construye sobre un nuevo sentido de la resistencia que no recurre a las figuras del pasado ni a las demandas de los grupos feministas¹³. Los nuevos sentidos se constituyen en oposición a la impunidad de los poderosos, la falta de justicia social y la ausencia del Estado y la denuncia de la (primera) agencia estatal con la que tienen más contacto —la policía¹⁴—, permeando el tipo de prácticas a utilizar en la relación con otras instancias estatales.

¹² Tal como lo había señalado unos años antes Gingold en el estudio al que hicimos referencia, el aumento de la violencia institucional en un entorno dominado por los cambios en el rol del Estado y el mercado de trabajo “no puede separarse de un proceso de polarización cada vez mayor de la sociedad, que implicó una mayor sensación de amenaza por parte de los sectores sociales más altos” (Gingold, 1996: 140).

¹³ Esto no implica que no estén socializadas en ámbitos reproductores de los mandatos machistas y patriarcales ni que no sean conscientes de las diferencias de género que enfrentarán a futuro, pero a pesar de estos condicionamientos producen otros recursos para construir sus prácticas como mujeres jóvenes de sectores populares. De un modo similar lo plantea Wivian Weller en su investigación con jóvenes negras de la ciudad de San Pablo donde discute las implicancias que tienen sus prácticas en tanto expresión de la lucha por la conquista del espacio y el reconocimiento en un movimiento cultural de fuerte predominancia masculina como es el musical. La autora analiza las luchas protagonizadas por mujeres jóvenes por el reconocimiento artístico en un ambiente donde prevalece un imaginario masculino y machista. En su trabajo halla que los grupos musicales formados por mujeres abjuran de los discursos feministas tradicionales y buscan promover un tercer camino de construcción de la igualdad lejos de la oposición binaria feminismo-machismo, aunque en la práctica cotidiana tienen plena conciencia que la igualdad entre hombres y mujeres está lejos de ser alcanzada y que en caso de casarse o tener hijos “estarán impedidas de seguir cantando o participando de las actividades del movimiento al menos por un determinado período” (Weller, 2005: 118).

¹⁴ Autoras como Svampa (2005) señalaron que las nuevas narrativas identitarias juveniles se construyen en gran parte en oposición a la policía. Sin embargo, de acuerdo a los datos de encuestas realizadas por otros trabajos (Balardini, Tobeña y Núñez, 2007) en realidad el cuestionamiento a “los políticos” pareciera tener un peso mayor en la estructuración del relato juvenil, incluso por encima del rechazo a la policía. Los jóvenes, en particular los de los sectores populares, tienen una relación ambigua con esta agencia de control estatal, ya que por un lado tienen conocidos, vecinos o parientes en la fuerza y por otro el alistarse en la policía es una de las opciones laborales más factibles.

Estas producciones otorgan nitidez a algunos aspectos poco estudiados de las prácticas políticas juveniles. Prácticas que abjuran de la tradición militante privilegiada por las generaciones anteriores pero que de un modo simultáneo producen nuevas sensibilidades políticas a partir de sus experiencias cotidianas. El contexto de interacción en el que la juventud aprende los significados de hacer política se organiza en torno a coordenadas espaciales y temporales diferentes a las que estructuraron los modos de involucramiento político protagonizado por sus padres o abuelos.

Las variadas formas que adquiere la participación en la actualidad difieren considerablemente de aquellas de las que se valieron generaciones anteriores —en particular la que transitó los últimos años de los sesenta y los comienzos de los setenta—. Su estudio permite discernir indicios en el seno de la acción política y cultural que desarrollan diversos grupos de jóvenes en distintos espacios que van desde las instancias comunitarias (Vommaro, 2007) en relación a movimiento de derechos humanos, como destacó Bonaldi (2006), o sobre los jóvenes mapuches urbanos (Kropff, 2007), así como los estudios que prestan atención a las nuevas tecnologías entendidas como espacio de expresión política (Urresti, 2008; Balardini, 2008).

En definitiva, los trabajos iluminan aspectos poco considerados en el momento de reflexionar sobre la juventud, discuten las representaciones predominantes acerca de distintos temas que los afectan, conceden la oportunidad de observar aquellas cuestiones que perduran como expresión de continuidades en las maneras de vivir los fenómenos por parte de las distintas generaciones y permiten imaginar cambios aún por arribar al constatar en ellos comportamientos alejados del patrón tradicional. Las nuevas conceptualizaciones sobre la juventud, aportan abordajes novedosos pero tienden a estructurarse en los términos en que O'Donnell caracterizaba a la sociedad argentina: igualitaria y autoritaria. El breve itinerario aquí presentado da cuenta de un contexto paradójico para la acción política: un contexto social en el que se pone en suspenso la matriz integracionista debido al incremento de las desigualdades y una sociedad participativa, involucrada en la política que —de modos diferentes de acuerdo al contexto que le toca vivir— cuestiona los rasgos autoritarios presentes en ella.

II. Otros puntos de partida: los reclamos de grupos de jóvenes en el nuevo escenario social

A más de veinte años de la recuperación de la democracia las viejas preguntas pueden ser replanteadas desde nuevas dimensiones. Juan Carlos Torre (2003) señala que la trayectoria de la democracia de partidos culminó

en dos fenómenos contrapuestos, por un lado generó una masa crítica de ciudadanos y de activismo cívico que mantiene una actitud alerta, mientras que la misma dinámica política impulsada por estas expectativas democráticas contribuyó a una crisis de la representación política que impacta de manera diferente en las subculturas políticas que encarnan los dos partidos tradicionales del país, el PJ y la UCR¹⁵.

Desde esta perspectiva, es posible leer las transformaciones políticas ocurridas durante los últimos años a partir de un nuevo prisma. Diversos ejemplos demuestran que en lugar de un escenario compuesto de actores apáticos contamos con múltiples canales de denuncia expresados en modos de activismo cívico que difieren en cuanto a sus reclamos, pero que en muchos casos comparten los métodos utilizados. Efectivamente, los partidos políticos ante la complejidad y heterogeneidad del conjunto a ser representado, ya no son los canales principales a través de los cuales se constituyen las identidades políticas. Las narrativas identitarias juveniles recurren a otros componentes para construir sus esquemas de intervención pública; son otras pues las coordenadas donde los jóvenes aprenden los significados de hacer política.

Observemos brevemente dicho escenario. Es posible constatar la presencia de un número considerable de organizaciones de la sociedad civil que en los últimos años viraron en sus objetivos, pero que se caracterizan por la posibilidad del reclamo y del ejercicio de derechos (Smulovitz, 2008). En su análisis Smulovitz recupera varios ejemplos que involucraron la participación de los jóvenes —aunque es un aspecto en el que la autora no ahonda— tanto por su rol de víctimas como por su protagonismo en las marchas que se desencadenaron. Su trabajo da cuenta de que durante los últimos años se sucedieron los reclamos de justicia como consecuencia de la denominada masacre de Ingeniero Budge, las marchas por el caso *María Soledad* o *Carrasco* hasta la incorporación de la metodología del escrache como denuncia por parte de Hijos o las movilizaciones luego de los hechos ocurridos en Cromagnon, el secuestro de Axel Blumberg y el accidente vial en Santa Fe que sufrieron alumnos del colegio Ecos.

¹⁵ Juan Carlos Torre (2003) señala que los dos partidos nacionales mayoritarios, el PJ y la UCR, si bien son distintos en cuanto a la composición social de sus miembros tienen una escasa distancia ideológica. Según el autor se diferencia más bien porque representan dos subculturas políticas, el primero el acceso de los trabajadores a los derechos sociales gracias a un liderazgo plebiscitario, el segundo las luchas cívicas por la libertad de sufragio. En su análisis, Torre destaca que la crisis de representación repercute de manera diferente en estas distintas familias políticas, ya que en el peronismo es más limitado, en tanto el epicentro de la crisis de la representación partidaria se explica fundamentalmente por el polo no peronista, dada la volatilidad del voto entre las opciones electorales del centro-derecha y del centro-izquierda.

La crisis del 2001 avivó el interés de las ciencias sociales por explorar en fenómenos novedosos que emergieron —de manera dispar, con diferentes grados y en íntima relación con las características de la cultura política local de acuerdo a las regiones del país— en dicha coyuntura política, expresados en nuevos actores como los asambleístas, los ahorristas, los clubes de trueque, las organizaciones territoriales (González Bombal, 2003; Merklen, 2005; Luzzi, 2006) que se sumaban a la atracción que el movimiento piquetero había acaparado en la academia a partir de los sucesos de Cutral-Có en Neuquén y Tartagal en Salta¹⁶.

La diversidad de actores emergentes incorporó dentro del repertorio de acciones los cortes de calle, los cacerolazos, los escraches, pero fundamentalmente la opción por una dinámica asamblearia otorgó una mayor horizontalidad en la toma de decisiones junto a la impugnación del lazo representativo y a la crítica a las formas tradicionales de participación¹⁷. La producción de prácticas políticas otorgó a la presencia, al *poner el cuerpo* tanta importancia como la utilización de otros mecanismos a los que tradicionalmente apelaron diferentes sectores sociales —aunque el cambio quizá sea más notorio en las clases medias—.

Como parte del nuevo escenario social uno de los fenómenos políticos de mayor impacto fue el surgimiento del movimiento piquetero. La interpretación más acabada lo aborda haciendo énfasis en sus características novedosas: como el punto inicial de construcción identitaria, la presencia tanto de una nueva forma de protesta como de una modalidad organizativa diferente y un tipo de demanda innovador (Svampa y Pereyra, 2003; Svampa, 2005). En su morfología, como en la de otros movimientos políticos emergentes, aparecen también lazos horizontales más fuertes, y fraternidades más presentes. En base a estos hallazgos, Svampa (2005) señala la importancia de los grupos de afinidad para entender la movilización política actual, especialmente la figura del activista cultural que puede movilizarse entre diversas causas y grupos.

¹⁶ Ambas ciudades se convirtieron en puntos de referencia para el país del nuevo repertorio de acciones de protesta, en las que el piquete adquirió centralidad aunque la propia autodefinición de los pobladores oscilaba entre denominarse “piqueteros” y “fogoneros”. En ambos casos los reclamos adquirieron la forma de una pueblada, contando con el acompañamiento de la mayor parte de los habitantes de dichos lugares ante las consecuencias que tuvo en ellos la privatización de YPF, enclave económico que sostenía la economía del lugar. En Cutral-Có en 1997 el corte de la ruta nacional fue dispersado por la Gendarmería Nacional, derivado esta acción en enfrentamientos violentos que tuvieron, entre su más grave consecuencia, la muerte de Teresa Rodríguez.

¹⁷ Un rasgo particular de la cultura política fue la configuración de lo que Oscar Terán (2002) llamó un pluralismo negativo e igualitarismo populista donde todos hablan al mismo tiempo, con lo cual nadie escucha a nadie, creando la ilusión de que los demás dicen lo mismo que ellos.

Por su parte, otros estudios registran el vínculo de los jóvenes con los movimientos piqueteros, pero ponen en duda la construcción de una identidad *piquetera*. Julieta Quirós (2006) en su trabajo en barrios populares de la zona sur del Gran Buenos Aires, discute la idea de que haya una “identidad piquetera”, y habla más bien del predominio del “estar con los piqueteros”. Su trabajo, proponiendo identidades más difusas y menos absolutas que la identidad definida de una vez y para siempre, brinda la oportunidad de reflexionar en torno a la trama de relaciones sociales en las cuales se encuentran insertos los sujetos. Asimismo, Pablo Semán (2003), en un trabajo etnográfico durante un acampe piquetero realizado en la Plaza de Mayo, mostró que existe una distribución moral de la misma. Los papeles familiares demarcan la participación, la cual se diferencia por género y edades. En el centro de la plaza las mujeres preparan la comida y dan órdenes a los jóvenes, que generalmente se concentran frente a las vallas “aguantando”. Mientras, los niños y adolescentes dan vueltas. Finalmente, Vommaro (2007) en su análisis de las experiencias de organización social en asentamientos de la zona sur del Gran Buenos Aires señala que uno de los rasgos que las caracterizan se relacionan con el alto grado de participación y protagonismo de los jóvenes en este espacio de concentración y activación de redes sociales que construyen espacios de comunidad desde el territorio. El autor nos habla más que de una vuelta al barrio de la necesidad de rastrear los elementos territoriales históricamente presentes en la construcción de las organizaciones sociales.

Estos estudios permiten, sin cuestionar explícitamente los aspectos novedosos de la experiencia piquetera, precisar ciertas continuidades en los modos en que las nuevas generaciones se involucran en la vida política. La capacidad de resistencia expresada en el surgimiento de la categoría de aguante vinculada a la fuerza de los trabajadores nos habla de la continuidad y reelaboración de las categorías en nuevos contextos; la centralidad de la familia en el reclamo o como justificación del modo de distribución de planes sociales y mercaderías (Núñez, 2008) o la legitimación del saqueo de comestibles en base al hambre o la necesidad familiar (Auyero, 2007) —a diferencia del saqueo de productos no comestibles definido como un robo—, de una noción familista de la vida política que actúa como fuente de legitimidad de las acciones¹⁸; las solidaridades estructuradas a nivel barrial, con

¹⁸ La familia como fuente de legitimidad es una cuestión que excede al análisis de los movimientos piqueteros. Tal como diversos trabajos se ocuparon de señalar, los organismos de derechos humanos estructuran su reclamo a partir de la filiación de sangre (Filc, 1997; Jelin, 2003). El modelo tradicional de familia que la dictadura militar proponía, cual juego de espejos, fue rechazado y apropiado por los organismos de derechos humanos, que pasaron a ser sinónimo de organismos de familiares, definiendo la identidad se define a partir de una

sus jerarquías, disputas y fraternidades, la politicidad que se produce en la inscripción territorial (Merklen, 2005) de la persistencia de la trama comunitaria como soporte en tiempos de retiro del Estado.

Estas continuidades en el modo de pensar la vida política en el país —podría incluso afirmar, la tradición de la cultura política argentina— no implica caracterizar las acciones contemporáneas como un tipo de metodología donde nada cambia. Quizá de lo que se trate más bien sea de la necesidad de hallar matices, contrastar experiencias, detallar aspectos novedosos, rastrear las continuidades, dar cuenta de las rupturas.

El escenario donde se expresa la cultura política juvenil se anuncia más complejo de lo que a primera vista podría presumirse por dos razones yuxtapuestas. En primer lugar, por las dificultades que enfrentan algunos trabajos de investigación para abordar estas temáticas. Las prácticas culturales juveniles son observadas por gran parte de la investigación sobre el tema como un espejo que devuelve una imagen autenticada, una figura fidedig-

experiencia compartida e intransferible (Filc, 1997). En esta rearticulación “los hijos descañados de la gran familia argentina” se convierten en los “buenos hijos”, depositarios de lo moralmente superior; en definitiva, normales. Es la voz del familiar la cual cuenta con mayor legitimidad. La interpretación de la noción de familia, si bien permite contraponerla a la que desde las Fuerzas Armadas se proponía (Filc, 1997), genera sus propios límites al crear una distancia y diferenciar entre quienes llevan la verdad del sufrimiento y quienes simplemente acompañan, los cuales no son vistos como igualmente legítimos (Jelin, 2003). La participación se jerarquiza de acuerdo al lazo familiar, paradójicamente en momento de reclamos de mayor igualdad y democratización. Este tipo de argumentación va generando una manera particular de articular el reclamo donde pareciera que “sólo los parientes son considerados afectados en sus demandas de reparación” (Jelin, 2003: 25). Este punto tiene fuerte implicancia tanto respecto a la legitimidad del reclamo frente al terror de la dictadura como los reclamos que protagonicen las nuevas generaciones: sus luchas nunca serán tan legítimas como las de los años '70; aquellas jamás podrán ser igualadas. Durante las marchas por Cromagnon fueron también los familiares, más que los sobrevivientes, los que ocuparon el centro de la movilización y quienes lograron mayor visibilidad pública. Los jóvenes que militan en partidos políticos y sindicatos no cuestionan esta jerarquización. En un trabajo desarrollado en la ciudad de Mar del Plata con jóvenes militantes de partidos políticos hallé que el hecho de que los padres o algún familiar fueran o hubiesen sido militantes o simpatizantes los impulsó a participar más activamente. La familia aparecía como determinante en el momento de la toma de la decisión de participar políticamente, cuestión resaltada por todos los entrevistados. La madre que la acompaña a un partido político, el ejemplo del padre, la hermana o un tío con el que se formó la conciencia política son las figuras que actúan como referencia en el momento de decidir involucrarse de manera más activa mientras que es posible encontrar en la política argentina múltiples ejemplos similares (desde las pintadas realizadas por jóvenes militantes que dicen luchar “por los sueños de los que no están”, hasta la presentación de una nueva agrupación política integrada por jóvenes cuyo nombre es GEN, que si bien indica las siglas de Generación por la Emancipación Nacional, al leer que muchos son hijos de militantes políticos podría pensarse que de forma consciente o no el nombre expresa también que la pasión por la política es como un gen que determina la aparición de caracteres hereditarios) (Ver “La generación que quiere la posta”, en diario *Página 12*, 16/09/2007).

na de los comportamientos y acciones de los jóvenes, perdiendo de vista los efectos distorsivos que podrían existir. Imaginemos por ejemplo que ese espejo fuese cóncavo, la imagen que devolvería llevaría a sobredimensionar algunas dimensiones de la condición juvenil contemporánea y a extrapolar de ellas conclusiones erradas.

En segundo lugar, el escenario es complejo debido a que los espacios por los cuales circulan los jóvenes, o los que producen a través de otras prácticas, se caracterizan por tratarse de *espacios flexibles*, quiere decir, lugares que en muchas ocasiones pueden expresar precisamente lo contrario de lo que uno cree ver. Los arquitectos denominan de este modo a los espacios cuyo uso se puede cambiar con facilidad. Como es sabido, uno de los referentes de esta tendencia es Jean Nouvel quien busca desde sus primeros trabajos precisamente la intención de no otorgar una función diferente a cada área del inmueble, contradiciendo la idea de la arquitectura moderna de dar a cada parte un uso específico. Por ejemplo, en el Instituto del Mundo Árabe de París la parte sur del edificio tiene las fachadas rectas pero su planta no forma un paralelepípedo, sino un cuadrilátero que se aproxima bastante a la forma de la anterior figura. De esta manera, el edificio se ve curvo si se mira desde el puente de la Isla de San Luis, y se ve recto si se observa desde el boulevard de San Germain.

La modernidad había otorgado a cada institución una función particular. Las escuelas como espacio de formación y preparación para el trabajo o los estudios superiores, así como también lugares de conformación de la ciudadanía; el mundo laboral como el lugar donde realizarse como persona y obtener ingresos tanto como la garantía —junto a las instituciones de la seguridad social— de contar con cobertura de salud e ingresos una vez finalizada la *vida activa*; los partidos políticos y los sindicatos como los canales donde conformar la identidad política y mecanismos de representación de los ciudadanos. Pero esta atribución de una función particular a cada institución se ve profundamente alterada por las características que asume la cultura del nuevo capitalismo (Sennett, 2006)¹⁹. Los jóvenes, así como deben habituarse a modos flexibles de contratación, a vínculos difusos en la relación de pareja, a un mundo caracterizado por la ausencia de pautas de acción estables y predeterminadas, precisan de desarrollar otras aptitudes para enfrentar la vida en común.

La participación política juvenil transita por *espacios flexibles*, en parte porque la participación en alguna actividad no es permanente, sino que por

¹⁹ Esta nueva cultura, entre otras cuestiones, acarrea que las personas convivan con un alto grado de ansiedad —en el trabajo, la escuela, la política pero también la relación de pareja o los afectos en general— incrementando el desconcierto, lo que en palabras de Sennett (2006) lleva a no saber qué puede pasarnos.

lo general se trata de acciones específicas, que no demandan de un compromiso a largo plazo y por lo tanto no se trata de ganancias acumulables o avances hasta el objetivo perseguido, en el sentido que podía tener para otras generaciones. Se trata pues de una acción desarrollada en *espacios flexibles* fundamentalmente porque recorren espacios donde pueden combinarse múltiples significados, que incluso son contradictorios entre sí. Para muchos jóvenes participar en un acto, una marcha, ir a una reunión del centro de estudiantes, una asamblea, la actividad de un grupo piquetero, un acto partidario, la asamblea de trabajadores, pintar una pared, ir a un recital de música son todas acciones políticas, ciertamente en muchos casos no definidos de ese modo por los actores.

Los espacios flexibles expresan precisamente lo contrario de lo que Laclau quiso desentrañar mediante el concepto de significante vacío. Mientras un significante vacío actúa como aglutinador de un conjunto de significados diferentes, ya que por ejemplo en los setenta la consigna *Perón vuelve* funcionaba como un eslogan unificador, que anudaba al joven revolucionario de la Tendencia peronista pero también al obrero industrial tanto como al intelectual comprometido como al burócrata sindical, los espacios por los que circulan los jóvenes poseen múltiples significados, hecho del que son plenamente conscientes. Con excepción de los militantes partidarios —cuestión sobre la que no presté suficiente atención, pero que sin duda continúa siendo una opción que algunos jóvenes eligen. incluso en porcentajes más significativos de lo que tiende a creerse por mucha novedad política que se quiera ver— cuando el espacio activa significados unificadores los jóvenes transmutan de lugar, y al igual que los participantes de un triatlón quienes una vez finalizada una de las etapas de la carrera dejan atrás las habilidades utilizadas en ella —ya obsoletas para la siguiente fase— a fin de concentrarse en los esfuerzos y aptitudes que le exigirá el paso que le sucede, dejan atrás lo aprendido en ese espacio²⁰, como si fuera un viejo ropaje, para partir en búsqueda de otro. Este conjunto de aprendizajes y significados de las prácticas experimentadas se va solapando con los significados de las acciones en los nuevos espacios.

Este variado repertorio nos habla de prácticas políticas que escapan a un análisis restringido a la dicotomía entre las formas *adecuadas o normales* de participación política y aquellas *alternativas*. En ambas existen tradiciones, costumbres, modos de decir y de hacer compartidos; el énfasis en una de ellas dificulta la comprensión de los fenómenos políticos locales y su imbricación en las prácticas escolares. Lo institucional es una forma más de

²⁰ Aunque ciertamente formará parte del conjunto de experiencias políticas, en el sentido que le da Thompson, es decir tanto de vivencia como de agencia.

participar, pero que en los jóvenes pierde la centralidad que tiene para los adultos. A su vez, al denominar a ciertas prácticas políticas como alternativas muchas veces se reafirma la misma normalidad de lo institucional de la que pretende despegarse (Kropff y Núñez, 2009). Este tipo de abordaje dificulta la posibilidad de encontrar en dichas prácticas elementos compartidos con otros grupos etarios o tradiciones políticas ciertamente reactualizadas, pero no por ello no transmitidas.

En una investigación realizada en torno a la agrupación Hijos²¹, Pablo Bonaldi (2006) da cuenta de las diferencias en las maneras de concebir, y vivir, la política, por parte de estos jóvenes en relación a sus padres. Bonaldi encuentra que quienes participan en la agrupación, la mayoría de los cuales comienzan a hacerlo de manera activa al llegar a la edad en que sus padres desaparecieron, buscan que la política los impacte de manera personal, y ya no cambiar el mundo. Su análisis refleja un modo de concebir la política y lo político por parte de los jóvenes que también fue captado por algunos directores del denominado nuevo cine argentino, que indagaron en la experiencia política de los setenta desde su lugar como hijos de militantes políticos. *Los rubios* de Albertina Carri, *Papá Iván* de María Ines Roqué o *M* de Nicolás Prividera problematizan en torno al pasado desde una mirada —y una generación— diferente. Las películas pueden ser leídas como una trilogía fortuita, ya que reúne un conjunto de componentes para reflexionar sobre la generación de los setenta pero también acerca de la actual: la comparación con la generación de referencia, el debate sobre las formas de participación de los jóvenes, la centralidad de la familia, la discusión sobre la legitimación o no de la violencia y la pregunta por los espacios de socialización política.

Se elija un camino —la reflexión cinematográfica— u otro —el análisis específico sobre una agrupación— es posible arribar a conclusiones similares; no hay ausencia de política sino que ésta importa en tanto experiencia personal. Los lazos tienden a estrecharse, se refuerzan los vínculos con lo cercano a la vez que se dificulta la construcción de un colectivo mayor. Asimismo, la pertenencia a grupos cerrados obstaculiza la posibilidad de plantear disensos. Cambios, nuevas maneras de entender los vínculos, redefiniciones sobre lo individual y lo colectivo que exceden con creces al análisis sobre una agrupación.

El mosaico de formas participativas protagonizadas, no exclusivamente pero sí principalmente por las juventudes, muestra piezas que combinan aspectos tradicionales junto a rasgos novedosos, de un modo que más que

²¹ Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (Hijos) es la agrupación conformada principalmente por hijos de desaparecidos durante la dictadura militar.

oponerse se amalgaman. Por ejemplo, dos trabajos recientes brindan nuevas posibilidades de análisis en torno a las prácticas políticas juveniles al reflexionar acerca del uso del cuerpo. Por un lado, tiene lugar lo que Pablo Vommaro (2007) en su estudio sobre el lugar de los jóvenes en las organizaciones territoriales denomina *política con el cuerpo o política de cuerpo presente*, alejada de la representación y de la delegación de modo que anuda lo social y lo político²² cuestionando implícitamente la distinción establecida por las lecturas más liberales y republicanas. Por otro lado, es necesario, junto a Laura Kropff (2007), discutir la práctica supuestamente “alternativa” de poner el cuerpo, para señalar que en realidad actualiza dimensiones épicas de concepciones hegemónicas en torno al sacrificio personal como práctica política de compromiso con el otro (Kropff, 2007). La presencia, el poner el cuerpo, que aparecería como práctica novedosa conjuga sentidos clásicos y novedosos, pero sin dudas con distintas implicancias de acuerdo a quien la invoque.

Los ejemplos presentados a lo largo de este breve recorrido brindan algunos elementos para esbozar otras respuestas ante el interrogante sobre el vínculo juventud-política. Propician la oportunidad de pensar las prácticas políticas juveniles desde nuevos ejes, donde se interrelacionan los discursos *sobre* los jóvenes y las producciones políticas y el modo de involucramiento político por ellos protagonizado.

Un primer punto que es necesario explorar se vincula a la necesidad de dar cuenta del nuevo escenario político, para prestar atención a los espacios donde los jóvenes expresan sus opiniones políticas y al uso que realizan del repertorio de acciones. Los casos que presento unas páginas más adelante muestran que existe una diversidad de modos de involucramiento con la vida política en los cuales, si bien utilizan un repertorio de acciones similar al adoptado por otros grupos sociales, le otorgan significados particulares.

En segundo lugar, es preciso destacar que muchas de sus acciones ocurren en un contexto donde predomina un discurso que hace hincapié en la preocupación por parte de los adultos en los comportamientos de los jóvenes. Dicha preocupación se organiza, a grandes rasgos, en torno de dos cuestiones: la apatía política que los caracterizaría y la violencia a la que recurrirían. En algunas instituciones para los adultos (docentes y directivos) —y también para organizaciones juveniles sin presencia en las escuelas— un modo de contrarrestar esta apatía es propiciar la conformación de un centro de estudiantes. Al mismo tiempo estos intentos pueden ser leídos como una manera de encauzar la rebeldía que caracterizaría al sujeto joven

²² Pablo Vommaro señala que en algunos relatos se encuentra presente la idea de que la política atraviesa todos los espacios de la vida, que aparece en la frase “lo personal es político”.

y evitar los estallidos, y que la furia o el resentimiento²³ se expresen a través de actos definidos como violentos²⁴.

Una tercera cuestión a desentrañar se vincula a la necesidad de profundizar en la discusión sobre los límites, pero también acerca de las posibilidades, con las que cuentan los jóvenes en la enunciación de derechos. Desde una relectura de la contemporaneidad política es posible afirmar que encontramos una sociedad que en realidad es más activa —pero con el predominio de acciones con ejes en la denuncia—, ciertamente dispersa, fragmentada en pequeños conflictos y con otra morfosis, que es necesario explorar.

Finalmente, y en íntima relación con el punto anterior, el estudio de la cultura política juvenil contribuye a dar cuenta de los distintos grados de legitimidad con los que cuentan los diferentes grupos sociales para expresar sus reclamos. Los jóvenes, a las dificultades que deben enfrentar por sus rasgos más particulares (clase social, género, etnia, lugar de residencia, etc.) agregan una imposibilidad más, la desigualdad etaria ya que sus voces son juzgadas de manera diferente a las de los adultos. Asimismo, el silencio que sorprende a muchos adultos tanto como la queja por el tipo de intervenciones públicas una vez que los jóvenes presentan reivindicaciones nos habla del modo en que se organizan los límites de lo decible y de lo mostrable en la esfera pública (Butler, 2006) construidos por una sociedad que dice fomentar la participación política de los jóvenes, pero que simultáneamente pareciera tener aversión al conflicto.

III. Nuevos actores, hitos generacionales, espacios de expresión y usos del repertorio de acciones

En *Los ejércitos de la noche* —libro que obtuvo el Premio Pulitzer y el Nacional de Novela— Norman Mailer narra los sucesos ocurridos en la

²³ Robert Castel señala que si bien el desasosiego de la pérdida de futuro tiene un sentido individual, su reacción es colectiva, lo que motiva el surgimiento del resentimiento como resorte de acción o de reacción sociopolítico. El resentimiento colectivo se nutre “del sentimiento compartido de injusticia que experimentan grupos sociales cuyo estatus se va degradando y que se sienten desposeídos de los beneficios que obtenían en su situación anterior” (Castel, 2000: 65).

²⁴ En un trabajo sobre la marcha en Jujuy en conmemoración del Apagón de Ledesma, Ludmila Catela da Silva (2004) señala los intentos de los organizadores de la marcha por evitar cualquier posibilidad de emergencia de la violencia en ellos. La autora contrapone la preocupación de los líderes de derechos humanos organizadores de la conmemoración del Apagón de Ledesma ante la violencia que podría generarse por la presencia de columnas de jóvenes de organizaciones sociales, de piqueteros y de trabajadores desocupados con la manera de vivir la marcha por parte de ellos, resignificada como espacio de sociabilidad.

marcha sobre el Pentágono, protagonizada por la vieja y la nueva izquierda, *hippies* y *yuppies*, organizaciones religiosas, grupos feministas, no pocas figuras intelectuales de amplio reconocimiento —como el mismo autor, Chomsky, Dellinger, Lowell y el Dr. Spock— en protesta contra la Guerra de Vietnam. Mailer narra de un modo magistral los preparativos de la marcha para describir lo paradójico de una situación donde era difícil de explicar de modo concluyente por qué la clase media condenaba una guerra imperialista “en la última nación capitalista, y por qué la aceptaba la clase obrera” (Mailer, 1995: 296). La novela nos lleva a recorrer esa manifestación con cierto aire de carnaval que se convirtió en un rito de paso para una generación obnubilada por la marihuana, las anfetaminas y el LSD. Para Mailer la marcha fue un genuino rito de paso para estos jóvenes, mayormente provenientes de las clases medias, que habían protagonizado un hecho político gracias al cual “ya no serían los mismos (pues tal es el sentido del rito de paso)” (Mailer, 1995: 322).

El libro de Mailer nos traslada a un momento clave de la historia contemporánea. Pero su prosa no sólo transmite a la posteridad un hito en la formación política de la generación de los sesenta sino que nos recuerda la necesidad de prestar atención a los momentos históricos que, queriéndolo o no los jóvenes, se convierten en ritos de paso para las generaciones. Esos acontecimientos actúan como bisagras en la vida de las personas —y, principalmente, de sus comportamientos políticos— al permear sus percepciones acerca de la situación social que deben afrontar y sobre las prácticas que deberán producir a fin de atravesarla.

El trabajo de campo realizado para esta investigación era parte de un proyecto más amplio denominado “Intersecciones entre desigualdad y escuela media” que se realizó en cuatro jurisdicciones del país —Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Salta y la Provincia de Buenos Aires (en realidad el conglomerado que denominamos Gran La Plata)— con la participación de equipos locales y la coordinación del Área Educación de la Flacso. Si bien mi foco de atención fue la jurisdicción Gran La Plata (que incluía a la ciudad homónima, Ensenada y Florencio Varela), en este artículo utilizaré los hallazgos producidos en otras provincias para comparar el impacto de dos sucesos de amplia repercusión como el incendio en Cromagnon y los hechos ocurridos en Carmen de Patagones sobre las acciones políticas juveniles.

Las visitas a las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires sucedieron en una coyuntura política particularmente sensible. En el 2005 y 2006 se multiplicaron las movilizaciones por los sucesos ocurridos en diciembre del año anterior en República de Cromagnon (el incendio y posterior muerte de 194 personas, en su mayoría jóvenes en un recital de una banda de rock).

Durante esos meses el proceso de judicialización de la política fue más notorio que nunca. Pierre Rosanvallon (2007) señala que el juicio es una forma política que es posible relacionar y comparar con otro procedimiento que busca decidir en pos del bien común: el voto; los ciudadanos esperan de un juicio los resultados que no lograron obtener de la elección. Ante lo que consideran la falta de un ejercicio satisfactorio de la responsabilidad política, el juicio busca determinar penalmente al culpable. Para Rosanvallon, la eficacia del juicio reside en que trata casos particulares, pero en tanto casos ejemplares; de este modo pone límites a lo posible. Sin embargo, es posible realizar otra lectura de este proceso. En tanto son pocas las situaciones políticas que finalmente son resueltas por la vía judicial, los casos de judicialización de la política —o más precisamente de hechos que involucran a representantes políticos— en realidad establecen la jerarquía de problemas que una sociedad decide no aceptar más, y como tales, brindan algunos elementos para analizar lo que los antropólogos denominan los límites de la imaginación social (Grimson, 2004).

En otro apartado hice referencia a la bisagra que significó el Juicio a las Juntas Militares en cuanto al modo en que la ciudadanía se vinculó con la justicia. Efectivamente, es posible pensar que el fantasma del genocidio y la consigna nunca más contribuyeron a generar un consenso acerca de que no hay retorno a un régimen dictatorial. Tal como muestra Grimson (2004), quizás como parte de la persistencia del recuerdo del horror del terrorismo de Estado, se instala como límite del accionar represivo la muerte²⁵: los asesinatos de Kosteki y Santillán en el Puente Pueyrredón y los producidos por el gatillo fácil. Este es el límite que la violencia estatal tiene, límite construido por la acción, persistencia y reclamo durante la democracia.

Los hechos que se sucedieron luego del trágico incendio en Cromagnon tuvieron amplia repercusión en la Ciudad de Buenos Aires. Durante el 2005 la Legislatura de la Ciudad se transformó en tribunal para juzgar la conducta del jefe de Gobierno. La historia es conocida: luego de meses de alegatos, marchas, contramarchas, vividos como un tiempo atemporal donde

²⁵ Nuevamente es necesario matizar las afirmaciones. La muerte de Fuentealba, un maestro neuquino, como consecuencia de la represión de un corte de ruta que realizaban los docentes y el posterior triunfo del Movimiento Popular Neuquino (MPN) en Neuquén junto a la desaparición desde hace más de un año del testigo en los juicios por la verdad contra militares y policías que actuaron durante la dictadura militar; Jorge Julio López, surgen como fenómenos que parecieran reconfigurar dichos límites al mismo tiempo que funcionan como disciplinadores: la participación política impregna de dolor y tragedia a los familiares de quienes la realizan. Por el contrario, los casos de Kosteki y Santillán, asesinados por el accionar policial durante una protesta piquetera en la estación de trenes de Avellaneda, al sur del Gran Buenos Aires, tuvo como consecuencia el adelantamiento de las elecciones presidenciales decidido por el Presidente provisional Duhalde.

los ritmos de la ciudad estaban marcados por el proceso jurídico que allí acontecía, el jefe de Gobierno fue destituido el 7 de marzo de 2006.

Cromagnon interpeló a la juventud como colectivo, más que cualquier otro acontecimiento de la historia reciente. Los terribles sucesos ocurridos durante el recital impulsaron movilizaciones, instancias de organización y reclamo donde la búsqueda de justicia, al igual que en otros casos de visibilización pública de situaciones que los involucraban como los de gatillo fácil, fue central.

El equipo conformado en la Ciudad de Buenos Aires para la investigación analizó el impacto de estas representaciones y prácticas políticas en el ámbito escolar²⁶. En su trabajo hallaron que en ciertas escuelas de la muestra los jóvenes manifestaban la búsqueda de modos de expresión política similares a los desarrollados a partir de los meses de 2001 en la geografía de la ciudad, especialmente el anhelo de horizontalidad, el cuestionamiento de la representación política y los intentos por impulsar una dinámica asamblearia.

Las autoras hipotetizan dos implicancias que tuvo Cromagnon como hito en las prácticas políticas de algunos jóvenes: “por un lado, plantea una cuestión por la cual reclamar justicia, por la cual se sienten interpelados a movilizarse y a marchar, como parte o no de las actividades organizadas desde la escuela (escuelas M y P). Por otro lado, en un contexto de precariedad de algunos edificios escolares, concientiza acerca de los peligros a los que se exponen los estudiantes si no están garantizadas las condiciones edilicias mínimas para el buen funcionamiento de las escuelas y da motivos para iniciar acciones de reclamo (especialmente en las escuelas C y M)” (Austral et al., 2006: 39).

Unos meses antes ocurría otro trágico suceso, en este caso en una escuela media de la ciudad de Carmen de Patagones, al sur de la Provincia de Buenos Aires, cuando un alumno ingresó al aula y disparó contra sus compañeros y docentes, matando a tres de ellos e hiriendo a otros cinco. Sin pretender generalizar comportamientos políticos a partir del análisis de estos casos, su comparación brinda algunos elementos para indagar en el vínculo juventud-política. Los casos tienen características diferentes por diferentes razones anudadas. En primer lugar, por la atención mediática —uno ocurrió en la Ciudad de Buenos Aires antes del fin de año, el otro en una ciudad de aproximadamente 25.000 habitantes, ubicada al sur de la Provincia de Buenos Aires, más cerca de la Patagonia que de la capital del

²⁶ La presencia de muchos alumnos de escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires, o de familiares y amigos de ellos en el trágico recital llevó a que la Secretaría de Educación diseñara una política de acompañamiento de las víctimas y generara espacios en las instituciones para conversar sobre lo ocurrido.

país—. En segunda instancia, por las figuras donde se concentra el reclamo, en un caso las denuncias se yerguen sobre un responsable concreto —el chico que disparó, a lo sumo sus padres—, en Cromagnon la responsabilidad es difusa; sin distinción alguna entre culpabilidad y responsabilidad (Frederic, 2004) los familiares reclaman por la responsabilidad política —destitución del jefe de Gobierno—, la responsabilidad penal —del administrador del lugar— y en algunos casos —los menos— sobre la banda. En contrapartida, se alzaron algunas voces para cuestionar las prácticas culturales juveniles en la figura fantasmal del joven que prendió la bengala.

Es sintomático de la forma en que la sociedad se vincula con las nuevas generaciones el hecho de que mientras en el caso ocurrido en Carmen de Patagones los análisis se centran en el perfil psicológico del joven —a lo sumo de su familia—, el caso de Cromagnon fue leído como una metáfora de la sociedad argentina, de la conformación de una sociedad estructurada como en la época de cromañón —el juego de palabras no es nuestro— donde la disrupción de las reglas es el modo habitual de funcionamiento.

Ambos sucesos permean las prácticas en el sistema educativo, pero mientras en un caso —Cromagnon— pareciera reactualizar una serie de fenómenos políticos preexistentes en otro —Carmen de Patagones— ocurre de forma paralela a los primeros intentos de las autoridades ministeriales por promover un nuevo dispositivo disciplinario que hacía hincapié en la idea de convivencia y en la asistencia psicológica por sobre las prácticas exclusoras. Los hechos brindaron la oportunidad para avanzar con las reformas propuestas, quedando desdibujado el reclamo de los jóvenes.

Decía que la tragedia de República de Cromagnon tuvo como trasfondo la silueta de la capital del país, pero además ocurrió pocos años después de que las calles de la ciudad vivieran un momento pasajero de efervescencia con los cacerolazos y las asambleas. Dinámica asamblearia, impugnación de lazo representativo, búsqueda de mayor horizontalidad fueron todos términos en boga desde el 2001. Para los intereses que busca abordar este artículo propongo pensar que se trata de una coyuntura política donde se yuxtaponen ciertos rasgos de la cultura política local y una redefinición de la noción de seguridad, conjunción que contribuye a instalar otros temas en la agenda pública. Efectivamente, las acciones pos-Cromagnon poseen puntos en común con las prácticas emergentes en diciembre de aquel año pero resignificados a partir de los intereses y demandas particulares de los jóvenes, en particular en torno a la búsqueda de seguridad. Búsqueda que difiere de los significados más comunes vinculados a la ola de inseguridad delictiva, propia de otros sectores sociales, o a la defensa contra los abusos policiales, como ocurrió en épocas pasadas.

Meses después de la tragedia de Cromagnon grupos de jóvenes de escuelas de la Ciudad de Buenos Aires se movilizaron demandando mejoras en las condiciones edilicias en sus establecimientos. Los alumnos de las escuelas porteñas —algunas que contaban con centro de estudiantes, muchas otras que no— cortaron calles, organizaron marchas, sentadas y tomas de escuelas, elevaron petitorios a las autoridades solicitando espacios adecuados donde cursar. En algunos establecimientos el reclamo era para solicitar la finalización de las obras, en otros por la falta de gas, en varios debido a la rotura de techos. En 2008 el protagonismo juvenil fue aún mayor; ya que a las demandas señaladas se sumaron una sucesión de marchas y reclamos ante el recorte de becas estudiantiles impuesto por el nuevo gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los sucesos indican que lejos de la imagen de apatía, los jóvenes habían experimentado un aprendizaje político silencioso, poco visible, pero que acumulaba un conjunto de saberes compartidos por las nuevas generaciones de alumnos/as concentrando un bagaje al que apelar en el momento necesario.

En el caso de las escuelas de la jurisdicción Gran La Plata los sucesos de Cromagnon repercutieron de modo tangencial, ya que el número de personas que estuvo aquella noche en el recital o que conocían a alguna víctima es menor en comparación a las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, e incluso respecto de muchas del conurbano bonaerense. Sin embargo, la preocupación por la seguridad de las instituciones acaparó la atención de algunas autoridades y de varios alumnos, de un modo que ponía en tensión la discusión sobre otro de los conceptos que adquirió popularidad desde aquellos años: la convivencia.

“Mi escuela tiene cosas buenas y cosas malas, como todo. No sé, apuntan mucho al tema de convivencia y me parece que la educación en la convivencia empieza en la casa. Por ejemplo dicen ‘para formar un Consejo de Convivencia hay que enseñarle a los chicos a no romper un vidrio, no escribir una mesa’. No sé hay muchas cosas en las que no estoy de acuerdo, que no se respetan. Por ejemplo la estructura de la escuela, hay cosas que son riesgosas. Hay dos salidas de emergencia que están tapadas, dos divisiones, me parece que es un pequeño Cromagnon esperando que se encienda la bengala. Ahora en la escuela hay demasiada gente. Ponele, no sé, que se prenda fuego, que se derrumbe el piso, ¿Por dónde van bajar, todos por la escalera? No sé, yo te digo, me parece que estamos adentro de un Cromagnon, esperando a que reviente”.

El relato de Roberto, quien además dice haber estado aquella noche en Cromagnon, ratifica que los hechos allí ocurridos repercuten en las repre-

sentaciones de algunos jóvenes sobre los espacios por los que circulan. A la vez permite tematizar de otro modo la remanida cuestión de la convivencia. Sus palabras dejan un interrogante inquietante: ¿qué es más importante para una buena convivencia: que los jóvenes no escriban en los bancos o que en la escuela haya una salida de emergencia?

El sociólogo portugués José Machado Pais analiza el modo en que las percepciones sobre el riesgo y la inseguridad repercuten sobre las trayectorias de vida de los jóvenes. El autor recurre a la idea borgeana del laberinto, que simultáneamente brinda el placer del extravío y la expectativa de salir de él, para advertir que para algunos jóvenes los riesgos ofrecen oportunidades y para otros “la vida en una lotería, donde los riesgos están fuera de control y la seguridad es una cuestión de suerte. Los riesgos amenazan, pero es la inseguridad la que verdaderamente hace a la vida insegura” (Machado Pais, 2007: 23). En el trabajo Machado Pais distingue entre el riesgo y la inseguridad como modos distintos de enfrentar las incertidumbres. Mientras el primero incluye la perspectiva de que se produzcan determinadas amenazas pero que pueden anticiparse teóricamente a través de alguna forma de cálculo o previsión, la inseguridad —como lo opuesto a la seguridad en tanto expresión de una condición de estabilidad o permanencia, que permite proyectar una carrera— expresa “un sentimiento de incertidumbre en relación con el futuro, con lo desconocido” (Machado Pais, 2007: 24).

El joven entrevistado no habló del concepto de “inseguridad” sino que enfatizó en que dentro de la escuela *“hay cosas que son riesgosas”*. Sin embargo, parece más probable que pueda convivir con el riesgo que con la inseguridad. En esta escuela, Roberto impulsó la realización de una sentada frente a la institución para protestar contra la prueba integradora²⁷. Roberto y sus compañeros no protagonizaron reclamos por los riesgos —en tanto posibilidades— sino frente a la inseguridad —sobre sus conocimientos para rendir una prueba—. El esfuerzo realizado por Machado Pais para distinguir con precisión ambos conceptos brinda una clave de análisis digna de explorar para analizar los modos de participación juvenil.

Mientras Cromagnon es un suceso riesgoso que podría —y debería— haberse prevenido, Carmen de Patagones es el ejemplo de la incorporación de la inseguridad —ante los otros, de todos ante el que dispara, de muchos mientras transitan una instancia de socialización, de varios sobre el futuro, de algunos a los docentes, de los docentes a los jóvenes— como eje

²⁷ En diciembre de 2005 la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires decidió tomar una prueba a fin de año que integrara los conocimientos que los alumnos habían adquirido a lo largo del ciclo lectivo. La imposición de la prueba integradora recibió numerosas críticas de docentes y alumnos, quienes manifestaron su rechazo mediante cartas, sentadas y tomas de escuelas.

estructurante de la condición juvenil contemporánea. En el primer caso, los jóvenes ocuparon en las movilizaciones un lugar protagónico aunque su voz tenía un lugar asimétrico en relación a la voz de los familiares. En el otro, más allá del mural conmemorativo, no fueron ellos el centro del reclamo sino que la persona que disparó funcionó como disciplinador de las conductas de otros jóvenes y de no menos adultos. El temor a otro Junior cundió en las escuelas bonaerenses que desde entonces multiplicaron los dispositivos para *contener* situaciones conflictivas: gabinetes psicológicos, equipos de orientación, reglamentos de convivencia, equipos distritales. Incluso la creación en el ámbito provincial, un par de años más tarde, de una materia nueva como Construcción de Ciudadanía puede inscribirse en esta preocupación por generar espacios de mayor escucha para los jóvenes.

Finalmente, ambos casos permiten reflexionar sobre qué mecanismos activan el reclamo. En el análisis de los comportamientos políticos juveniles es posible hipotetizar que los riesgos sufridos en el pasado activan el reclamo en el presente, pero no siempre las inseguridades contemporáneas propician la organización para intentar atenuarlas. Tal vez el estudio de la participación política de este momento histórico sea más bien el estudio de la jerarquía de las inseguridades que una sociedad establece. Mientras que las inseguridades que los jóvenes padecen cotidianamente no obtengan mayor visibilidad cuando se movilizan probablemente lo hagan por riesgos del pasado —la represión de la dictadura, Cromagnon, la Noche de los Lápices, etc.— antes que para reclamar por sus inseguridades actuales. Son más bien escasas las situaciones que condensan los sentidos del pasado y del presente. Cuando esto ocurre, como en el caso de los reclamos por el deterioro de la infraestructura escolar protagonizado por los alumnos de las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, las movilizaciones cuentan con mayor presencia de jóvenes.

Tal como comenté más arriba, ninguno de los sucesos mencionados tuvo en las escuelas de la jurisdicción Gran La Plata la repercusión que los hechos ocurridos en Cromagnon lograron en las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires. La última acción política de envergadura ocurrida en la Provincia de Buenos Aires fue el intento de articulación de los diferentes reclamos protagonizados por alumnos de varias escuelas en rechazo a la aplicación de la prueba integradora en diciembre de 2005. A diferencia del caso de las becas en la Ciudad de Buenos Aires la evaluación involucraba únicamente inseguridades juveniles sin lograr interperlar a otros sectores sociales²⁸. Pese a ello es posible hipotetizar algunas cues-

²⁸ El éxito de los jóvenes en evitar la reducción de las becas estudiantiles puede deberse a que logran establecer como prioridad la inseguridad alimentaria junto a la inseguridad acerca del futuro, en caso de no poder continuar los estudios. La perdurabilidad en el

ciones a partir de este caso. La puesta en acto del reclamo, sumado a la experiencia de la realización anual de la marcha por la Noche de los Lápices —institucionalizada en el calendario platense— indica que existe un sustrato compartido, transmitido generacionalmente, que contribuye a la sedimentación de procesos sociohistóricos que afectan a los jóvenes, proceso que repercute sobre sus prácticas políticas²⁹. Las recientes movilizaciones por la campaña “Ningún pibe nace chorro”³⁰ de las que participaron jóvenes que están en el nivel secundario parecieran hablarnos de la reactivación de una red capilar que, del mismo modo en que lo plantea Vommaro (2007) para el caso de las organizaciones territoriales, es a la vez difusa y concentrada; parece no existir pero se activa cuando el momento lo requiere.

IV. Algunas conclusiones

En este trabajo intenté reflexionar acerca de los modos de involucramiento político protagonizado por los y las jóvenes a partir del análisis comparativo de dos sucesos recientes que tuvieron alto impacto: el incendio en Cromagnon y Carmen de Patagones.

Sin lugar a dudas el modo en que las nuevas generaciones se vinculan con la política y lo político presenta similitudes con la forma en que otras cohortes etarias entiende la vida en común. Sin embargo, también es posible entrever en sus acciones rasgos particulares, propios del momento histórico que les toca transitar, cuyo análisis contribuye a desmenuzar las características de la cultura política juvenil. El conocer sus estrategias y acciones

imaginario colectivo de la educación como garante de oportunidades a futuro sumada a la preocupación por la reproducción del núcleo familiar favorecen la visibilización de la postura de los alumnos. Un caso similar ocurrió durante el trabajo de campo en la provincia de Neuquén. Cuando visitamos las escuelas para decidir cuáles formarían parte de la muestra encontramos que varias de ellas estaban tomadas por los alumnos en reclamo de “viandas para todos” y de la derogación de la resolución que permitía que personal policial cumpliera funciones de seguridad en los establecimientos educativos. Los jóvenes lograron ambos propósitos. En este caso nuevamente el recuerdo de los riesgos del pasado —la represión policial— sumado a la inseguridad acerca del futuro y la alimentaria legitiman el reclamo y garantizan su éxito.

²⁹ Alejandro Grimson (2007) propone una mirada experiencialista que enfatiza la sedimentación de los procesos en la configuración de los dispositivos culturales y políticos relevantes. Desde esta perspectiva el imaginario se explica en función de la sedimentación de procesos sociohistóricos en los que se encarna.

³⁰ La campaña “Ningún pibe nace chorro” fue organizada a fin de 2008 por la Asamblea Permanente por los Derechos de la Niñez en La Plata, luego de la detención de un alumno de una escuela de la Provincia de Buenos Aires, acusado del asesinato de un empresario en San Isidro. El joven fue defendido por sus docentes ante unas acusaciones que aún no lograron el fundamento necesario.

así como los temas de intervención que los movilizan permite proyectar tendencias, imaginar escenarios políticos a futuro, reflexionar sobre su posibilidad de constituirse como ciudadanos y ciudadanas.

Los jóvenes protagonizan reclamos puntuales, particulares, específicos, muchas veces relacionados a la demanda de reconocimiento individual o a la intención de atenuar la percepción de inseguridad individual, pero a la vez sucesos como los ocurridos en Cromagnon o en la escuela de Carmen de Patagones impactan en sus acciones políticas al interpelarlos como generación. El análisis de estos sucesos incorpora nuevas claves de lectura de los fenómenos contemporáneos y permiten intuir los modos de involucrarse en la sociedad protagonizados por los jóvenes, que ciertamente difieren de los propios de generaciones anteriores, pero que se encuentran bastante alejados de la caracterización de apatía que suele otorgárseles. A partir de ambos sucesos muchos jóvenes otorgan otros significados al concepto de seguridad, diferentes a los más extendidos, y a través de sus acciones traslucen un aprendizaje político realizado a la par de los procesos sociales contemporáneos. Sin embargo, por lo general la mirada sobre sus comportamientos hace hincapié en la violencia, analizando la condición juvenil de manera centrípeta, sin considerar el contexto social en el que la misma tiene lugar.

Junior está solo y espera su momento. En Cromagnon miles de jóvenes que llegaron allí junto a bandas de amigos se divertían sin imaginar lo que estaba por ocurrir. Si bien estas experiencias distan de ser comparables con lo sucedido bajo regímenes totalitarios —y por ello cualquier comparación implica una banalización del horror de la dictadura— para su análisis es sumamente pertinente la distinción entre aislamiento y soledad plantada por Hanna Arendt (2006) en *Los orígenes del totalitarismo*. Mientras el primer sentimiento corresponde sólo al terreno político de la vida, el segundo corresponde a la vida humana en su conjunto, y se encuentra estrechamente relacionada con el desarraigo —no tener en el mundo un lugar reconocido y garantizado por los demás— y la superfluidad —no pertenecer en absoluto al mundo—. Para Arendt lo que torna insoportable la soledad es la pérdida de sí mismo, que impide al individuo confirmar su identidad en la compañía de sus iguales. Tal vez el estudio de algunos fenómenos contemporáneos tan extendidos en esta época —como el caso de la violencia— se vinculan más a los procesos que derivan en una creciente soledad ante el mundo que afecta a las personas en su incertidumbre cotidiana y menos a la conformación de grupalidades juveniles.

La metáfora es una figura retórica mediante la cual un concepto se expresa por otro concepto diferente con el que guarda cierta relación de semejanza. El Diccionario de la Real Academia Española apela a un ejemplo

vinculado precisamente con la juventud: “la primavera de la vida’ es una metáfora de la juventud”. Pero no siempre las metáforas permiten interpretar la realidad social. Si lo que queremos es dar cuenta del modo en que intenta organizarse una sociedad son más bien los acontecimientos que elige para metaforizarse los que brindan indicios acerca del modo en que le gusta verse reflejada, expresión de las posibilidades y los límites que enfrentan quienes la componen: ¿por qué un incendio trágico expresa más a la sociedad argentina que un joven que dispara contra otros con un arma “birrada” a su padre?

Bibliografía

- Alabarces, Pablo (2000) “Crónicas del aguante. Violencia, masculinidad y cultura de las clases populares en el fútbol argentino”, ponencia presentada en el Encuentro Anual de Investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Alabarces, Pablo y María Graciela Rodríguez (1996). *Cuestión de pelotas. Fútbol, deporte, sociedad, cultura*, Buenos Aires, Atuel.
- Arendt, Hannah (2006). *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Austral, Rosario et al. (2006). “Construcciones de autoridad y uso de normas sobre el gobierno escolar en escuelas medias de la Ciudad de Buenos Aires: perspectivas de los estudiantes”, ponencia presentada en el VIII Congreso de Antropología Social, UNSA, Salta, septiembre.
- Auyero, Javier (1993). *Otra vez en la vía. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Auyero, Javier (2007). *La zona gris*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Balardini, Sergio (1999). “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina”, en *Última Década*, N° 10.
- Balardini, Sergio (2000). “Prólogo”, en Balardini, S. (comp.), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, Buenos Aires, Clacso.
- Balardini, Sergio (2008). “De deejays, floggers y ciberchabones: subjetividades juveniles y tecnocultura”, en Bentid, R., M. Hahn y A. Miranda (comps.), *Los jóvenes y el futuro*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Balardini, Sergio, Pedro Núñez y Verónica Tobeña (2007). *Informe encuesta de juventud*, Buenos Aires, Fundación F. Ebert.
- Beccaria, Luis (2001). *Empleo e integración social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bonaldi, Pablo (2006). “Hijos de desaparecidos. Entre la construcción de la política y la construcción de la memoria”, en Jelin, E. y D. Sempol (comps.), *El pasado en el futuro: los movimientos juveniles*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

- Braslavsky, Cecilia (1986). *La juventud argentina: informe de situación*, Buenos Aires, CEAL.
- Butler, Judith (2006). *Vida precaria. Poder del duelo y la violencia*, Buenos Aires, Paidós.
- Castel, Robert (2002). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- Catela da Silva, Ludmila (2004). “‘Nos vemos en el piquete’. Protestas, violencia y memoria en el Noroeste argentino”, en Grimson, A. (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso.
- Cavarozzi, Marcelo (2002). *Autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Eudeba.
- CELS (2003). “Represión ilegal contra niños y adolescentes”, en *Informe CELS 2003*, Buenos Aires, CELS, disponible en: www.cels.org.ar
- Chaves, Mariana (2005). “Los espacios urbanos de jóvenes en La Plata”, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Naturales y Museo, UNLP, mimeo.
- Chaves, Mariana et al. (2006). *Informe sobre Estudio Nacional sobre Juventud en la Argentina*, Idaes-Universidad Nacional de San Martín.
- Cheresky, Isidoro (1993). “Derechos humanos y régimen político. Una genealogía de la idea democrática moderna”, en *Sociedad*, N° 2, Buenos Aires.
- Citro, Silvia (1998). “La ritualidad en el mundo contemporáneo: el caso de los recitales de rock”, en *Noticias de Antropología y Arqueología. Revista Electrónica de Difusión Científica*, Año 3, N° 24, 8 de mayo.
- Correpi (2003). “Informe 2003”, disponible en: www.correpi.lahaine.org
- Dussel, Inés, Andrea Brito y Pedro Núñez (2007). *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria*, Buenos Aires, Santillana.
- Elizalde, Silvia (2003). “Intervenciones desde el género. Participación y empoderamiento entre mujeres jóvenes de sectores populares”, en *Serie Políticas Sociales*, N° 74, Santiago de Chile, Cepal.
- Elizalde, Silvia (2006). “El androcentrismo en los estudios de juventud: efectos ideológicos y aperturas posibles”, en *Última Década*, N° 25.
- Feixa, Carles (1999). *De jóvenes, bandas y tribus*, Barcelona, Ariel.
- Filc, Judith (1997). *Entre el parentesco y la política. Familia y dictadura, 1976-1983*, Buenos Aires, Biblos.
- Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Garriga Zucal, Javier (2007). *Haciendo amigos a las piñas. Violencia y redes sociales de una hinchada del fútbol*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Gingold, Laura (1996). “Control ciudadano del des-control policial”, en AA.VV., *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Gogna, Mónica (2005). *Estado del arte. Investigación sobre sexualidad y derechos en Argentina (1990-2002)*, Buenos Aires, Cedes-CLAM, disponible en: www.cedes.org.ar
- González Bombal, María Inés (comp.) (2003). *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

- González Bombal, María Inés (1997). “1983: El entusiasmo democrático”, en *Ágora*, N° 7, Buenos Aires.
- Grimson, A. (comp.) (2007). *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*, Buenos Aires, Edhasa.
- Grimson, Alejandro (2004). *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso.
- Hall, Stuart y Tony Jefferson (eds.) (2000). *Resistance Through Rituals: Youth Subcultures in Postwar Britain*, Londres-Nueva York, Routledge.
- Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.
- Hopenhaym, Martín (2000). *Juventud e inclusión social en Iberoamérica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Organización Iberoamericana de Juventud, disponible en: www.cepal.cl
- Infantino, Julieta (2005). “La carcajada y el asombro a la vuelta de la esquina. Nuevos artistas circenses en la Ciudad de Buenos Aires”, Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, mimeo.
- Jelin, Elizabeth (1996). “La matriz cultural argentina, el peronismo y la cotidianeidad”, en AA. VV., *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Jelin, Elizabeth (2003). “The Family in Argentina: Modernity, Economic Crisis, and Politics”, Documento de discusión, IDES.
- Kessler, Gabriel (2004). *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- Konterllnick, I. y Claudia Jacinto (1996). *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo: el desafío es hoy*, Buenos Aires, Losada.
- Kropff, Laura (2007). “La reapropiación del género *fanzine* en el circuito *heavy-punk* mapuche. Notas sobre corporalidad, moralidad y política”, trabajo presentado en la I Reunión de Investigadores/as en Juventudes, UNLP.
- Kropff, Laura y Pedro Núñez (2009). “Relatoría eje acción, participación, opciones y estrategias políticas”, en Chaves, Mariana et al. (coords.), *Estudios de juventudes en Argentina. Hacia un estado del arte 2007*, La Plata, RENIJ-EDULP.
- Lechner, Norbert (2004). “Cultura juvenil y desarrollo humano”, en *Revista de Estudios Jóvenes*, N° 20, enero-junio, México D.F.
- Luzzi, M. (2006) “L'épargne en question. L'expérience des épargnants face à la crise économique argentine?”, en Hernandez, V., P. Ould-Ahmed, J. Papail y P. Phelinas (dirs.), *Turbulences monétaires et sociales. L'Amérique Latine dans une perspective comparée*, París, L'Harmattan.
- Machado Pais, José (2007). *Chollos, chapuzas, changas. Jóvenes, trabajo precario y futuro*, Barcelona, Anthropos.
- Macri, Mariela y Silvia Van Kemenade (1993). *Estrategias laborales de jóvenes en barrios carenciados*, Buenos Aires, CEAL.
- Mailer, Norman (1995). *Los ejércitos en la noche*, Buenos Aires, Anagrama.
- Margulis, Mario et al. (2003). *Juventud, cultura, sexualidad*, Buenos Aires, Biblos.

- Margulis, Mario y Marcelo Urresti (1996). “La juventud es más que una palabra”, en Margulis, Mario (ed.), *La juventud es más que una palabra*, Buenos Aires, Biblos.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- Nino, Carlos (1991). *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Ariel.
- Núñez, Pedro (2008). “Arreglos locales y nociones de justicia en pugna. Estudio de caso en un asentamiento del sur del Gran Buenos Aires”, en Svampa, Maristella, Gabriel Kessler y María Inés González Bombal (comps.), *Matriz territorial y análisis sociopolítico*, en prensa.
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 130, N° 33, julio-septiembre.
- O'Donnell, Guillermo (1997). “¿Y a mi qué mierda me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil”, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Portantiero, Juan Carlos (1987). “La transición entre la confrontación y el acuerdo”, en Nun, José y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur Editores.
- Quirós, Julieta (2006). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia.
- Reguillo Cruz, Roxana (2000). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Buenos Aires, Norma.
- Remondino, Georgina (2005). “Jugar en la ciudad. El cyber: niños y jóvenes buscando un lugar”, en Sánchez, S. (comp.), *El mundo de los jóvenes en la ciudad*, Rosario, Laborde.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Paidós.
- Saintout, Florencia (2006). *Jóvenes: el futuro llegó hace rato*, Buenos Aires, Ediciones de Periodismo y Comunicación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de la Plata.
- Sánchez, S. (comp.). *El mundo de los jóvenes en la ciudad*, Rosario, Laborde.
- Saravi, Gonzalo (2001). “Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan”, en *Nueva Sociedad*, N° 190, marzo-abril.
- Saravi, Gonzalo (2004). “Segregación urbana y espacio público, los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”, en *Revista de la Cepal*, N° 83, agosto, Santiago de Chile.
- Semán, Pablo (2003). “Análisis etnográfico de un campamento piquetero en Plaza de Mayo”, trabajo presentado en la V Reunión de Antropología do Mercosul, Florianópolis.
- Semán, Pablo y Pablo Vila (1999). “Rock chabón e identidad juvenil en la Argentina neoliberal”, en Filmus, D. (comp.), *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Eudeba.

- Sennett, Richard (2003). *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Barcelona, Alfaguara.
- Sennett, Richard (2006). *The Culture of the New Capitalism*, Nueva York, Yale University Press.
- Sidicaro, Ricardo y Emilio Tenti Fanfani (comps.) (1998). *La Argentina de los jóvenes*, Buenos Aires, Losada-Unicef.
- Smulovitz, Catalina (2002). "The Discovery of Law. Political Consequences in the Argentine Case", en Dezalay, Yves y Bryant G. Garth (eds.), *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Smulovitz, Catalina (2008). "Organizaciones de la sociedad civil que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina", en *POSTData*, N° 13, agosto.
- Svampa, Maristella (2000). "Identidades astilladas. De la patria metalúrgica al *heavy metal*", en Svampa, Maristella (ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Terán, Oscar (2002). "La experiencia de la crisis", en *Punto de Vista*, Año XXV, N° 73.
- Torre, Juan Carlos (2003). "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 42, N° 168, enero-marzo.
- Urresti, Marcelo (2000). "Paradigmas de participación juvenil: un balance histórico", en Balardini, S. (comp.), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, Buenos Aires, Clacso.
- Urresti, Marcelo (2008). *Ciberculturas juveniles*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Vila, Pablo (1985). "Rock nacional, crónicas de la resistencia juvenil", en Jelin, Elizabeth, *Los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, CEAL.
- Vommaro, Pablo (2007). "Dos experiencias de organización social en Quilmes analizadas desde el protagonismo juvenil: las tomas de tierras y los asentamientos de 1981 y el MTD de Solano", trabajo presentado en la I Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventud, La Plata, UNLP.
- Weller, Wivian (2005). "A presença feminina nas (sub) culturas juvenis: a arte de se torna visível", en *Revista Estudos Feministas*, Vol. 13, N° 1, enero-abril.
- Wortman, Ana (1991). *Jóvenes de la periferia*, Buenos Aires, CEAL.
- Wortman, Ana (2005). "Una tragedia argentina más, ahora los jóvenes y niños de la República de Cromagnón", en *Argumentos*, N° 5, junio, disponible en: argumentos.fsoc.uba.ar

Palabras clave

juventud – política – participación política – estudios de juventud – escuela secundaria

Key words

youth – politics – political participation – youth studies – secondary school

Abstract

The purpose of this paper is to explore how social sciences have recently addressed the social processes that have recently affected young people. We intend to incorporate new approaches to contemporary phenomena which may help understand the ways in which young people participate in society. The first sections briefly describes the main perspectives that social sciences in general, and youth studies in particular, have applied to investigate the relationship between the new generations and politics since the restoration of democracy in 1983. The paper then focuses on a comparative analysis of the impact of two events (the República Cromagnon nightclub fire and the violent events in a school in Carmen de Patagones) which greatly impacted on the political practices and actions of young people attending secondary school in two education jurisdictions.

Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile*

ANA LAURA RODRÍGUEZ GUSTÁ

Unsam

ana_laura_gusta@yahoo.es

MARIANA CAMINOTTI

Unsam

mariana.caminotti@hotmail.com

En materia de políticas de equidad de género, los casos de Argentina y Chile ejemplifican el impulso de estrategias fragmentarias. Argentina ha liderado la instrumentación de cuotas electorales que favorecieron el acceso de mujeres al Poder Legislativo, mientras Chile ha creado mecanismos de transversalización de género en el Estado profundamente innovadores en el concierto regional e internacional. En contrapartida, la presencia de mujeres en el ámbito legislativo es muy reducida en el caso chileno —donde no hay ley de cuotas— en tanto la Argentina carece de mecanismos de transversalización de género efectivos en el apartado estatal de nivel nacional (central). Mediante la discusión empírica de ambos casos en perspectiva comparada, este trabajo procura ilustrar que las cuotas electorales y la transversalización de género abordan diferentes dimensiones de la desigualdad y, en consecuencia, expresan diferentes dimensiones de una política estatal de equidad.

La inequidad de género es un fenómeno de dimensiones múltiples, que se expresa en una reducida participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas y en pautas culturales que dificultan el ejercicio de sus derechos de ciudadanía en igualdad de condiciones con respecto a los hombres. Por ello, las políticas públicas de promoción de la equidad se han planteado como medidas integrales, no así sectoriales. En ese sentido, la Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) estableció la necesidad de conjugar dos grandes lineamientos estratégicos: las acciones afirmativas que favorecen el acceso de mujeres a cargos electivos,

* Este trabajo es una versión revisada de la ponencia presentada en el XXI Congreso de Ciencia Política organizado por la *International Political Science Association*, Santiago de Chile, 12-16 de julio de 2009. Las autoras agradecen los comentarios efectuados por el coordinador del panel y por los asistentes.

y la transversalización de género en el Estado (*gender mainstreaming*), que apunta a la promoción de la equidad a través de la integración sistemática de un enfoque de género “en todos los sistemas y estructuras, las políticas, procesos y procedimientos” (Rees, 2005: 560).

En América Latina, ambos lineamientos cobraron vigor durante la década pasada pero, en términos generales, han sido instrumentados de forma fragmentaria. Este artículo examina los casos líderes de la Argentina y Chile, que resultan arquetípicos del avance en una dirección y rezago en la otra. La Argentina ha sido pionera en el empleo de cuotas electorales que ampliaron sistemáticamente las proporciones de legisladoras nacionales, un importante indicador de equidad de género en el terreno público. Chile, por su parte, ha edificado una burocracia experta en políticas de género y ha puesto en marcha mecanismos de gestión transversal innovadores, que incorporaron la preocupación por la equidad entre mujeres y varones en el conjunto de los servicios públicos. A la luz de ese contraste, este trabajo se interroga cómo se han desarrollado estas estrategias en Argentina y Chile desde el retorno de la democracia, y cuáles son los rasgos que los erigieron en casos emblemáticos en la región. En términos de las fuentes de datos, el análisis abrevia en documentos, información secundaria y entrevistas a informantes clave¹.

El artículo se organiza del siguiente modo. La primera sección describe las políticas de acción afirmativa y de transversalización de género en el Estado, situando a la Argentina y Chile en perspectiva comparada. La segunda sección enmarca la baja presencia de mujeres en cargos electivos como un fenómeno que contraría la premisa de igualdad democrática, y discute la política de cuotas ideada en Argentina. Asimismo, se señalan los avatares de las iniciativas de establecer cuotas por género en Chile, uno de los pocos países latinoamericanos que hasta el momento no las han adoptado. La tercera sección se concentra en las estrategias de transversalización de género en el Estado, identificando los avances alcanzados en Chile y la situación de rezago que presenta Argentina. Las conclusiones recapitulan los contrastes entre los dos países y ofrecen lineamientos para el estudio de las políticas de equidad de género, integrando las medidas de acción afirmativa y de transversalización de género en el Estado, usualmente abordadas de forma separada.

¹ Para el caso argentino, se emplearon entrevistas en profundidad a funcionarias técnicas y políticas del Consejo Nacional de la Mujer y responsables de las llamadas “áreas mujer” provinciales, realizadas entre 2007 y 2008. Para el caso chileno, se utilizaron entrevistas a funcionarios y funcionarias del Servicio Nacional de la Mujer, realizadas por Ana Laura Rodríguez Gustá en 2006.

I. Lineamientos de las políticas de equidad de género en América Latina: acción afirmativa y transversalización

En América Latina, las políticas de acción afirmativa (plasmadas en cuotas electorales) y de transversalización de género en el Estado cobrarían vigor al calor de nuevos regímenes internacionales durante los procesos de redemocratización. Hacia fines de la década de 1980, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) emplazó la inclusión femenina en el gobierno y el impulso de políticas de equidad desde el Estado entre sus principales objetivos². En particular, la CEDAW instaría a los Estados a “tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública”.

La CEDAW entró en vigencia en 1981 y, hacia 1990, había sido ratificada por todos los Estados de América Latina. Desde entonces —y particularmente luego de la Conferencia de Beijing— doce países adoptaron cuotas electorales que (con variantes) ampliaron las proporciones de parlamentarias nacionales. De igual modo, prácticamente todos los países de América del Sur cuentan con planes nacionales de igualdad de oportunidades (PIO) para mujeres y hombres. La Argentina y Chile —los únicos países latinoamericanos donde, en 2009, la Presidencia de la República es ejercida por una mujer— encarnan estrategias fragmentarias en vistas de estos lineamientos de política pública³.

La Argentina ha liderado el empleo de cuotas electorales que exigen la nominación de mujeres en las listas partidarias, procurando atenuar los privilegios masculinos en la arena política. Por su parte, Chile ha creado mecanismos de transversalización de género en el Estado, profundamente

² La CEDAW consta de un preámbulo y 30 artículos que establecen un programa de acción para erradicar la discriminación, entendida como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su Estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Así pues, esta definición engloba tanto los actos *intencionalmente discriminatorios*, como aquellos que producen *discriminación en sus resultados*. Por su parte, la noción de igualdad promovida por la CEDAW va más allá de la igualdad formal para comprender, también, “la igualdad real o sustantiva en el acceso a las oportunidades” (Zapata, 2007: 7).

³ En Chile, la socialista Michelle Bachelet asumió la Presidencia de la República en 2006, tras desempeñarse como Ministra de Salud y, posteriormente, de Defensa, del gobierno de Ricardo Lagos. Su triunfo en la última elección general dio inicio al cuarto gobierno consecutivo de la Concertación de Partidos por la Democracia, una coalición de centro-izquierda que ganó todas las elecciones realizadas desde el fin de la dictadura militar en 1989. En la Argentina, Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria / Partido Justicialista) triunfó en las elecciones de 2007, tras una larga actuación legislativa.

innovadores en el contexto regional e internacional. En contrapartida, en la Argentina el impulso de la transversalización es una materia pendiente y Chile, por su parte, exhibe uno de los niveles de representación legislativa de mujeres más bajos de la región.

El porcentaje de parlamentarias nacionales es uno de los indicadores de equidad de género más difundidos para evaluar la posición de los países. Así pues, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo incorpora ese dato en su índice de Potenciación de Género (IPG), que mide la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, sociales y económicas. En 2007, entre 16 países latinoamericanos, la Argentina presentaba el valor del IPG más elevado y Chile se ubicaba en el undécimo lugar. Asimismo, la participación femenina en el Poder Legislativo es uno de los indicadores de cumplimiento del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), que se plantea “promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”⁴.

Tabla 1
Índice de Potenciación de Género: posición y valores
para 16 países de América Latina

País	Posición	Valor del IPG
Argentina	1	0,728
Costa Rica	2	0,680
Perú	3	0,636
Ecuador	4	0,600
Honduras	5	0,589
México	6	0,589
Panamá	7	0,574
Venezuela	8	0,542
El Salvador	9	0,529
Uruguay	10	0,525
Chile	11	0,519
Belice	12	0,517
Bolivia	13	0,500
Colombia	14	0,496
Brasil	15	0,490
Paraguay	16	0,428

Fuente: Elaboración propia basada en PNUD (2007).

⁴ La Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, incorpora la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres como un valor fundamental. A la luz de esta Declaración, se definió un programa de desarrollo con ocho objetivos, adoptados por representantes de 189 países.

En virtud de la eficacia de la política de cuotas instrumentada en la Argentina, en 2009 su Congreso Nacional contaba con un 40 por ciento de diputadas y senadoras, superando tanto el promedio mundial (18,5 por ciento) como el de las Américas (21,5 por ciento), y posicionando al país en el sexto lugar del ranking de mujeres en los parlamentos del mundo. Chile, que no posee una ley de cuotas, exhibía un 15 por ciento de diputadas y sólo un 5 por ciento de senadoras nacionales, ubicándose en el puesto 79 del mismo ranking internacional⁵. Desde esta óptica, la Argentina está a la delantera de Chile y la región.

En el ámbito gubernamental, sin embargo, Chile ha liderado el proceso de instauración de agencias encargadas de promover los derechos humanos de mujeres y la igualdad de oportunidades, denominadas “maquinarias de género” en el Estado. El Servicio Nacional de la Mujer, creado en 1991 con la misión de “diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres” (Sernam, 2006: 48), es una de las “maquinarias” más institucionalizadas de América Latina. Al mismo tiempo, Chile ha sido pionero en adoptar un enfoque de transversalización en su *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Como contrapunto, el Consejo Nacional de la Mujer de la Argentina —creado en 1992 con el propósito de desarrollar políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y varones— ha sufrido avatares en la continuidad de sus equipos técnicos y carencias de recursos presupuestarios. Si bien uno de los objetivos originarios del Consejo era transversalizar la perspectiva de género en las políticas ejecutadas por los ministerios sectoriales, la Argentina es uno de los pocos países de América Latina que no posee un PIO, situación que comparte Colombia.

En suma, la Argentina es un caso arquetípico en la instrumentación de cuotas electorales sumamente efectivas, en tanto Chile ha desarrollado mecanismos novedosos de transversalización de género en el Estado que lo posicionaron como un verdadero “modelo” regional. En estos dos casos, sin embargo, el avance en una línea no ha sido acompañado por acciones consistentes en la otra. A propósito, nuestro argumento es que esa fragmentación limita la posibilidad de enfrentar integralmente la inequidad de género, que implica relaciones de poder asimétricas entre mujeres y varones en la política y la organización social.

⁵ Véase <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

II. Las cuotas electorales: el caso líder de Argentina

La desigualdad de género en el ámbito público, una de cuyas manifestaciones persistentes viene dada por la baja presencia de mujeres en cargos de decisión y representación, es un rasgo estructural de la política. En 2009, por ejemplo, más de un 80 por ciento de los parlamentarios nacionales del mundo eran hombres. En la última década, dicho fenómeno comenzaría a ser visualizado como el fruto de procesos de discriminación que lesionan la premisa de igualdad democrática, estimulando la adopción de cuotas por género en las listas partidarias. Generalmente, las leyes de cuotas establecen porcentajes mínimos de candidaturas de mujeres (en torno del 30 por ciento), o bien porcentajes mínimos y máximos de candidaturas por sexo. El empleo de cuotas se ha difundido extraordinariamente en una diversidad de países, siendo más comunes las cuotas partidarias en Europa Occidental y las cuotas legales en América Latina (Krook, 2008)⁶.

En un plano normativo, las cuotas se fundan en una distinción entre la clásica noción de igualdad de oportunidades (igualdad *formal*) y la igualdad de resultados (igualdad *real*). Desde esta óptica, su propósito es contrarrestar los privilegios que históricamente han detentado los hombres, por la condición dominante del género masculino en la vida pública (Bacchi, 2006). Los derechos políticos de las mujeres son, en esta perspectiva, derechos humanos y de ciudadanía.

En Argentina, tras el retorno a la democracia en 1983, las mujeres representaban un 4 por ciento de la Cámara de Diputados y un 6 por ciento del Senado. En 1991, durante la primera presidencia de Carlos S. Menem (Partido Justicialista), la Argentina se transformaba en el primer país del mundo en instituir *cuotas legales*, ideando una modalidad de acción afirmativa enteramente novedosa. La Ley 24.012 de “Cupo Femenino” reformó el Código Electoral Nacional, exigiendo la incorporación de, al menos, un 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos de todos los partidos políticos. Esta ley nacional fue reglamentada mediante dos decretos presidenciales dictados en 1993 y 2000, que precisaron y ampliaron el alcance del cupo mínimo.

⁶ Las *cuotas legales* obligan al conjunto de los partidos políticos de un país a nominar determinada proporción de candidatas. En cambio, las *cuotas partidarias* son medidas voluntarias adoptadas por cada organización y no son vinculantes.

Tabla 2

Cronología de la adopción y reglamentación de la Ley Nacional de Cupo Femenino en la Argentina

Año	Síntesis
1991	Ley 24.012: Las listas de candidatos de cada partido, en cada distrito electoral, deben incorporar un porcentaje mínimo de 30 por ciento de mujeres, "en proporciones con posibilidad de resultar electas", como requisito para su oficialización.
1993	Decreto 379 del PEN: estableció criterios de cálculo del porcentaje mínimo de acuerdo con la cantidad de cargos que cada partido debía renovar (magnitud de partidos).
2000	Decreto 1246 del PEN: tornó más exigente el criterio de cálculo del cupo mínimo. Facultó a los jueces a reordenar las listas partidarias de oficio y a todos los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral de un distrito a solicitar la impugnación de las listas que consideren violatorias de la Ley de Cupo Femenino.

Fuente: Caminotti (2009).

Desde la entrada en vigor de esta ley (en 1993 para la elección de diputados y en 2001 para candidaturas al Senado), el acceso de mujeres al Congreso Nacional aumentaría de manera expresiva⁷. Cuando el cupo fue empleado por primera vez en la renovación parcial de la Cámara baja, la participación de diputadas se elevó desde un 5 a un 14 por ciento, cifra que se duplicaría en 1995⁸. Diez años más tarde, la proporción de diputadas superaba el 30 por ciento del total de las bancas y ascendía, en 2008, a un 40 por ciento. El crecimiento de la participación de las mujeres fue más pronunciado en el Senado, donde pasó de 6 a 37 por ciento en 2001, para mantenerse en torno de un 40 por ciento desde entonces. En estos años, por su parte, veinte provincias adoptaron leyes de cuotas para candidaturas subnacionales y, en 2007, una de cada tres bancas en las Cámaras bajas provinciales (en promedio) estaba ocupada por una mujer.

⁷ La Argentina es un país federal donde coexisten un gobierno central y veinticuatro Estados provinciales autónomos. Los diputados y los senadores nacionales son electos en estos 24 distritos electorales. En la elección de diputados, se emplea una fórmula de representación proporcional. Por su parte, los senadores nacionales son electos por medio de un sistema de mayoría atenuada que otorga dos bancas al partido más votado, y una banca al siguiente en cantidad de votos.

⁸ Puesto que la Cámara de Diputados se renueva cada dos años parcialmente, el dato del período 1993-1995 refleja la aplicación del cupo para la elección de la mitad de sus miembros.

Tabla 3

Evolución de la participación de mujeres en el Congreso de la Nación de la Argentina, 1983-2009 (en porcentajes)

	Período	Diputadas	Senadoras
Sin cuotas	1983-1985	4	
	1985-1987	4	
	1987-1989	5	Elección indirecta
	1989-1991	6	(Promedio del período = 6 %)
	1991-1993	5	
Cuotas Diputados	1993-1995	14	
	1995-1997	27	
	1997-1999	28	
	1999-2001	27	
Cuotas Senado	2001-2003	29	37
	2003-2005	34	44
	2005-2007	36	43
	2007-2009	40	40

Fuente: Caminotti (2009).

Más allá de la eficacia del sistema de cuotas instrumentado en la Argentina, la aplicación de la Ley de Cupo Femenino generó cuestionamientos al interior de los partidos políticos. Tras la aprobación de esta ley, las dirigencias partidarias de distintas provincias procuraron flexibilizar los criterios de cálculo en aras de preservar las posiciones de ciertos hombres en las listas. Sin embargo, estas tentativas fueron desafiadas por mujeres en el terreno judicial, con un punto de apoyo fundamental en el Estado.

El Consejo Nacional de la Mujer, presidido entre 1992 y 1994 por una dirigente abiertamente feminista, emprendió acciones críticas para garantizar el cumplimiento del cupo femenino (como el asesoramiento a las mujeres candidatas, el monitoreo de las listas partidarias y la presentación de demandas judiciales), evitando el riesgo de “evaporación” de esta medida de acción afirmativa. En verdad, el apoyo a las cuotas fue la temática central del Consejo en sus primeros años, imprimiéndole visibilidad política e institucional. De acuerdo con Virginia Franganillo (quien presidió el Consejo durante ese período), “había una definición de entrada, el tema de la ley de cupo iba a ser uno de los temas de agenda del Consejo”⁹.

⁹ Entrevista personal, Buenos Aires, 2009.

En este contexto, la necesidad de apuntalar la equidad de género en los partidos quedó instalada en el debate político. En 1994, la noción de “igualdad real de oportunidades” en el acceso a cargos electivos fue incorporada en la Constitución Nacional. La Convención Constituyente de ese año —una tercera parte de cuyos integrantes eran mujeres— facultó al Congreso a dictar medidas de acción afirmativa y otorgó jerarquía constitucional a la CEDAW.

Tabla 4
Artículos relacionados con la equidad de género en la Constitución de la República Argentina

	Artículo
Nuevos derechos y garantías	Art. 37: “La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.
Atribuciones del Congreso	Art. 75, Inciso 22: “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede...”. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (y otros tratados) “tienen jerarquía constitucional... y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. Art. 75, Inciso 23: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las mujeres...”.

Fuente: Elaboración propia.

Además de afirmar la posibilidad *real* de las mujeres de ejercer cargos electivos, la política de cuotas instrumentada en la Argentina estimuló la aprobación de normas que amplían la autonomía femenina y sus derechos en distintos campos de la vida social. A título de ejemplo, en 2002 fue sancionada la Ley de Cupo Sindical (Ley 25.674), por iniciativa de dos diputadas nacionales de distintos partidos. En virtud de esta norma, cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales debe contar con una participación proporcional de delegadas según la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad.

Ese mismo año, fue aprobada otra ley que creó el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en el Ministerio de Salud de la Nación (Ley 25.673), una demanda “silenciada hasta mediados de los [años]

noventa” en la Argentina (Levín et al., 2007: 227)¹⁰. En 2006, a partir de las iniciativas de mujeres de distintos partidos, fue sancionada una ley que instituye el derecho de toda persona mayor de edad a acceder a las prácticas de ligadura de trompas de Falopio y de vasectomía en los servicios del sistema de salud (Ley 26.130).

También en 2006, el Senado sancionó otra ley largamente esperada por organizaciones de la sociedad civil, la de Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley 26.171), que instituye procedimientos para la presentación de denuncias referidas a la violación de los derechos humanos reconocidos en la Convención. El análisis del tratamiento legislativo de esta norma indica que quienes redactaron los proyectos, los presentaron y buscaron adhesiones fueron, en su gran mayoría, legisladoras (Borner et al., 2009). Recientemente, en 2009, fue sancionada la Ley de Protección Integral a las Mujeres (Ley 26.485 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia). En definitiva, como lo han evidenciado estudios anteriores, el acceso masivo de mujeres al Congreso argentino ha redundado en una mayor preocupación por la equidad de género, que no suele ser jerarquizada por legisladores (Borner et al., 2009).

II.1. La difusión de cuotas electorales: panorama regional e iniciativas impulsadas en Chile

Desde 1996, Brasil, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana, Honduras y México aprobaron leyes de cuotas nacionales. En Colombia y Venezuela se sancionaron leyes de cuotas que luego fueron derogadas. El último país de la región en promulgarlas ha sido Uruguay en 2009, tras un arduo debate. En buena parte de los casos, estas normas fueron impulsadas por mujeres desde el interior de los partidos (Franceschet y Krook, 2006). En aras de abogar por la adopción de estas medidas, en algunos países se conformaron coaliciones multipartidarias de mujeres, como lo ilustra claramente la experiencia argentina (Marx, Borner y Caminotti, 2007). La Tabla 5 presenta la variación en la representación legislativa femenina en países de la región con y sin leyes de cuotas.

¹⁰ En 1995, una ley nacional de salud sexual recibió media sanción en la Cámara de Diputados, pero perdió estado parlamentario dos años después. La ley actualmente en vigencia logró media sanción en la Cámara baja en 2001, siendo aprobada en 2002 en el Senado, con el respaldo del ministro de Salud de la Nación.

Tabla 5
Participación de mujeres en los Congresos Nacionales
de América Latina, 2009*

País	Posición mundial	Ley de cuotas	Año de adopción	Porcentaje actual de legisladoras	Porcentaje anterior a las cuotas
Cuba	3	---	---	43,2	---
Argentina	6	30%	1991	40,0	5,0 (1991)
Costa Rica	9	40%	1996	36,8	15,5 (1994)
Perú	24	25%, 30%	1997, 2001	29,2	10,8 (1995)
Ecuador	29	20%, 30%	1997, 2000	27,6	Sin datos
Honduras	41	30%	2000	23,4	9,4 (1997)
México	43	30%	1996, 2002	23,2	14,2 (1994)
República Dominicana	59	25%, 33%	1997, 2000	19,7	11,7 (1994)
El Salvador	62	---	---	19,0	---
Venezuela	64	---	---	18,6	---
Nicaragua	65	---	---	18,5	---
Bolivia	72	30%	1997	16,9	6,9 (1993)
Panamá	73	30%	1997	16,7	9,7 (1994)
Chile	79	---	---	15,0	---
Paraguay	89	20%	1996	12,5	2,5 (1993)
Uruguay**	92	---	---	12,1	---
Guatemala	93	---	---	12,0	---
Brasil	106	25%, 30%	1997	9,0	6,0 (1994)
Colombia	110	---	---	8,4	---
Haití	125	---	---	4,1	---

* En el caso de los países bicamerales, sólo se incorporan datos sobre Cámaras bajas.

** La ley de cuotas de Uruguay, sancionada en 2009, no es mencionada en la tabla porque aún no entró en vigor.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Unión Interparlamentaria y *Quota Project Database*. Con las excepciones de Argentina y Brasil, los porcentajes de legisladores anteriores a la entrada en vigor de las cuotas son tomados de Krook (2008).

Chile, que no cuenta con una ley de cuotas, exhibe uno de los niveles de participación femenina en el Poder Legislativo más bajos de la región. En 2009, sólo se registran dos mujeres entre 38 senadores nacionales, así como 18 diputadas sobre un total de 120 bancas en la Cámara baja. De acuerdo con datos de Sernam, en las elecciones legislativas realizadas entre 1989 y 2005, algo más de un 90 por ciento de las candidaturas presentadas por los partidos con representación parlamentaria ha correspondido a hombres.

Tabla 6
Evolución de la participación de mujeres en la Cámara de Diputados de Chile, 1990-2006 (en porcentajes)

Período	Diputadas
1990-1994	5,8
1994-1998	7,5
1998-2002	10,8
2002-2006	12,5
2006-2010	15

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Cordero (2006).

En 1989, la Concertación de Mujeres por la Democracia presentó una plataforma que incluía la adopción de medidas para incrementar la representación política de las mujeres (Baldez, 2001), pero esta demanda no logró prosperar. En tal sentido, en 1997, un conjunto de parlamentarias presentó un proyecto de ley de cuotas, con el objeto de “promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional” (CEDAW, 2004a). Este proyecto fue nuevamente presentado en 2003 con modificaciones, aunque no fue tratado.

En 2006, con el propósito de impulsar una reforma del sistema electoral binominal heredado de la dictadura, el Ejecutivo chileno impulsó la creación de un grupo de trabajo (Comisión Boeninger), cuya propuesta incluiría un sistema de cuotas resistido por la Alianza por Chile, coalición opositora de derecha (Mardones, 2007)¹¹. En 2007, la Presidenta Bachelet envió al Congreso un proyecto de ley que plantea establecer una “participación política equilibrada

¹¹ El sistema electoral binominal empleado en Chile establece 70 distritos para la Cámara de Diputados y 19 para el Senado, con listas abiertas integradas por dos candidatos. Para obtener las dos bancas en juego, una lista debe duplicar la cantidad de votos recibidos respecto de la que le sigue en cantidad de votos. De lo contrario, la banca es asignada a la segunda fuerza política más votada.

de hombres y mujeres”¹². Asimismo, el desarrollo de “mecanismos de acción positiva que incrementen la participación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular” (Sernam, 2001: 47) fue incluido en el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000/2010*, e incluso la aplicación de cuotas ha sido incorporada en la *Agenda de Género 2006/2010* impulsada por la presidenta Bachelet.

Aunque estas medidas no despertaron consenso suficiente en los partidos políticos¹³, un 69 por ciento de la ciudadanía chilena se manifiesta a favor de una ley de cuotas (Sernam, 2008b) y un 80 por ciento expresa que “me gustaría ver más mujeres como representantes en el Congreso Nacional” (Sernam, 2008a: 26). Un 74 por ciento de quienes se identifican con la izquierda y centro-izquierda aprueba las cuotas, mientras dicho guarismo desciende a 54 por ciento entre quienes se identifican con la derecha y la centro-derecha.

Entre los factores que podrían explicar la oposición a las cuotas en Chile, cabe tomar en consideración las estructuras de incentivos políticos. De acuerdo con Huneus (2005), un 55 por ciento de los diputados chilenos expresa la aspiración de renovar su mandato y casi un 20 por ciento desea postularse a un cargo en el Senado. En cambio, menos de un 30 por ciento de los diputados nacionales de Argentina aspiraría a permanecer en el Congreso de la Nación ya que, en su mayoría, ambiciona puestos en las provincias. Más aún, la tasa de reelección de los diputados argentinos se ubica por debajo de un 20 por ciento, mientras que en el caso de Chile asciende a un 60 por ciento (Mustapic, 2006). A diferencia de Chile, el carácter federal del sistema político argentino ofrece un amplio “portafolio” de cargos estatales en las provincias y municipalidades, sumamente relevantes en la edificación de carreras políticas (Jones et al., 2002).

En síntesis, los cargos estatales son bienes muy escasos en Chile y las posibilidades de acceder al Congreso parecen encontrarse limitadas por un clásico mecanismo de “cierre social”. Siguiendo a Erik Olin Wright (1999: 6), el cierre social implica que aquellos agentes que controlan recursos valorados pueden excluir *sistemáticamente* a otros del acceso a los mismos.

¹² Dicho proyecto establece que: i) las listas partidarias de candidatos a cargos de elección popular no podrán incluir más de un 70 por ciento de personas de un mismo sexo, bajo apercibimiento de rechazo de las mismas; ii) dichos porcentajes también deben respetarse en las posiciones de liderazgo partidario; y iii) aquellos partidos que superaran el piso mínimo de candidaturas femeninas recibirán mayores recursos financieros. El proyecto prevé un mayor aporte fiscal del Estado a las candidatas electas.

¹³ En Chile, el Partido por la Democracia, el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano han instituido cuotas por género en sus estatutos internos, que comprenden un 40, 30 y 20 por ciento respectivamente (Ríos Tobar, 2005), pero las mismas no han sido cumplidas en ninguna elección (Franceschet, 2008).

Los criterios de demarcación de la inclusión (incorporación) y la exclusión (marginalización), que operan simultáneamente, pueden ser el sexo, la raza, la clase, la religión, etc. En Chile, desde 1990 “la composición de la Cámara de Diputados ha estado marcada por la continuidad de parte importante de sus miembros, conformando una elite parlamentaria bastante estable” (Cordero, 2006: 4) y socialmente homogénea. En este marco, las mujeres carecen de capital político para ser nominadas (incorporadas) y ello bloquea, justamente, la acumulación de dicho capital (reforzando su marginalización) (Valdés, citado en Franceschet, 2008).

III. Planes de igualdad y estrategias de transversalización de género en el Estado: contrapuntos entre Argentina y Chile

Los planes de igualdad de oportunidades (PIO) constituyen una de las manifestaciones más emblemáticas de la labor de las “maquinarias de género” en el Estado. En algunos países latinoamericanos, dichos planes son de larga data, posicionándose a la vanguardia Chile y Brasil. En otros casos, como Uruguay, los PIO son de más reciente elaboración. La Argentina no posee un PIO nacional, aunque existen diversas normas y programas con la misión de promover la equidad. Así pues, se han impulsado acciones en el marco del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, y de los Ministerios de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; de Educación; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Desarrollo Social; y de Defensa de la Nación. De este modo, distintos sectores del Estado central han instaurado medidas de promoción de la equidad de género, pero la ausencia de un PIO nacional que las englobe atenta contra la institucionalización de una estrategia consistente y sostenida en el tiempo.

III.1. Las políticas de equidad de género en Chile: un ejemplo de transversalización continuada

El Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) de Chile es una de las “maquinarias de género” más antiguas e institucionalizadas de América Latina, debido a la perdurabilidad de los equipos técnicos, la continuidad de sus líneas de acción y el rango ministerial de su máxima autoridad. El Sernam, que cuenta con una dirección nacional y trece direcciones regionales, experimentó un aumento de un 13 por ciento en su presupuesto en 2007. Jerárquicamente dependiente del Ministerio de Planificación, los mayores desafíos del Sernam son los de promover la igualdad de género en las políticas públicas e impulsar legislación. Básicamente, este Servicio tiene la misión

de diseñar y coordinar programas cuya implementación es responsabilidad de otros organismos estatales, con la excepción de algunos programas piloto (prevención del embarazo adolescente y la violencia intrafamiliar; mujer y microempresa; trabajadoras temporeras; mujeres jefas de hogar). En este marco, el Sernam está a cargo de supervisar que los compromisos asumidos en esta materia sean cumplidos por el conjunto de agencias del Estado.

Desde su origen, el trabajo del Sernam se vio condicionado por las agendas políticas de los Ejecutivos (Baldez, 2001). Bajo las presidencias de Patricio Aylwin y de Eduardo Frei (1990-1999), provenientes de la Democracia Cristiana, las vinculaciones con la Iglesia Católica limitarían la clase de políticas que los gobiernos de la Concertación podían impulsar, especialmente aquellas mentadamente vinculadas con “valores morales”, como la reproducción y la legislación familiar (Ríos Tobar, 2009). Con todo, en el marco del *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994/1999)*, el Sernam pondría en marcha una serie de programas orientados a mejorar las condiciones de vida de mujeres socialmente desaventajadas, así como reformas orientadas a enfrentar la discriminación en la salud, la educación y el mercado de trabajo¹⁴.

En 2009, el Sernam se encuentra ejecutando el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000/2010)*, que ha inaugurado una perspectiva propiamente transversal en las políticas públicas de género, luego de un intenso proceso de evaluación del primer Plan. Este segundo PIO tiene seis grandes capítulos, con sus respectivos objetivos e indicadores de seguimiento: i) garantizar una cultura de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; ii) promover los derechos de las mujeres y su pleno ejercicio; iii) fomentar su participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones; iv) estimular la autonomía económica de las mujeres y la superación de la pobreza; v) aumentar el bienestar y la calidad de vida de las mujeres; e vi) incorporar el enfoque de género en las políticas públicas. De acuerdo con el Plan:

“Chile... comienza a transitar desde un enfoque sectorial hacia modelos de gestión más integrales y coordinados, acorde con los procesos de modernización del Estado. Por tanto, institucionalizar el enfoque de género requiere insistir en enfocar las políticas hacia la mujer de forma transversal, de modo que incluyan tanto a las políticas sociales como las de desarrollo

¹⁴ Este primer PIO fue criticado por organizaciones de mujeres rurales e indígenas, que demandaron un mayor reconocimiento de la diversidad en la definición de la categoría de género femenino, lo cual dio lugar a la formulación del *Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer Rural*, en 1995.

económico; fomento productivo y, en especial, las relativas al acceso a las decisiones políticas. *El trabajo intersectorial con enfoque de género debe ir estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado*” (Serman, 2001: 13; énfasis de las autoras).

En el año 2000, como parte de los esfuerzos de reforma estatal impulsados por el Presidente Ricardo Lagos, se conformó el Consejo de Ministros por la Igualdad, instaurándose un mecanismo institucional de máximo nivel jerárquico con responsabilidades de coordinación en materia de equidad de género. Este cuerpo, conformado por diez integrantes, tiene la atribución de establecer acuerdos vinculantes para todos los ministerios y cumple las funciones de supervisar el PIO y rendir cuentas sobre los logros alcanzados, cada 8 de marzo. De este modo, la voluntad gubernamental de promover la equidad de género se tornó más manifiesta (Álvarez San Martín, 2007).

En 2002, las prioridades de las políticas de igualdad entre varones y mujeres fueron reflejadas en la introducción del Programa de Mejoramiento de Gestión “Sistema de Equidad de Género” (PMG). Los PMG consisten en una metodología de diseño, elaboración y ejecución de políticas públicas orientadas a incorporar tópicos considerados estratégicos en los servicios y productos del Estado, lo cual debe insumir cuatro años de trabajo¹⁵. Si bien los primeros PMG fueron introducidos en 1998 (Ley 19.553), la iniciativa específica del PMG de género estuvo inscrita en un conjunto de medidas orientadas a renovar las modalidades de gestión pública impulsadas entre 2000 y 2006, con el propósito de obtener logros acordes con los lineamientos estratégicos y controlar más eficazmente el presupuesto nacional.

En términos generales, este PMG se inicia con un primer año de trabajo destinado a elaborar un diagnóstico organizacional en materia de equidad de género, seguido de la confección de un plan de acción y, posteriormente, de ejecución de intervenciones desplegadas durante un tercer año de gestión. El PMG culmina con la evaluación de los logros alcanzados en el marco de las prioridades acordadas entre cada organización estatal y el Sernam. Lejos de ser una política lineal, el PMG es acumulativo, puesto que la ejecución de cada etapa supone la revisión de lo actuado y el ajuste sucesivo de acciones.

¹⁵ Hay tantos PMG como temáticas estratégicas definidas por el Ejecutivo. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, el gobierno electrónico, la atención al usuario, los recursos humanos, la planificación y el control de gestión, la auditoría interna y la administración financiera. El PMG supone la entrega de un informe anual a un Comité Interministerial, responsable de garantizar que los mismos sean consistentes con los lineamientos generales del gobierno. En el caso del PMG de género, el Comité actúa asesorado por la Oficina de Presupuesto y el Sernam, que participa en calidad de organismo experto y responsable de la revisión, evaluación y validación.

En la perspectiva del personal del Sernam, la introducción del PMG de género marcó un “antes y un después”. En efecto, el papel del Servicio se ha visto reforzado y la preocupación por la equidad de género se ha instalando en el conjunto de acciones de las organizaciones públicas (Rodríguez Gustá, 2008). Siguiendo a Álvarez San Martín (2007: 56), los PMG han representado “quizás el mayor avance del quinquenio en el camino hacia la institucionalización en las políticas públicas, sólo comparable a la creación del Sernam y la elaboración de los planes de igualdad de oportunidades en la década precedente”. Sin embargo, estos importantes instrumentos no están exentos de críticas desde el ángulo de la literatura sobre transversalización de género¹⁶.

En torno al proceso del PMG, se conformaron “comunidades de práctica” de intercambio y discusión acerca de qué son, de acuerdo con las demandas de las organizaciones públicas, las “temáticas de género” (Rodríguez Gustá, 2008). Esta clarificación conceptual fue primordial en la institucionalización de la perspectiva relacional propugnada por el Sernam en su segundo PIO, que visualiza al género como una construcción social de relaciones desiguales de poder. Como fruto de estas interacciones, prácticamente la totalidad de las organizaciones públicas ha incorporado la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en sus “productos estratégicos”, sentándose las bases para el diseño y la ejecución de intervenciones de corte transversal.

Con la llegada de Bachelet a la Presidencia, la *Agenda de Género 2006/2010* vigorizó las iniciativas preexistentes. Esta agenda es un documento programático elaborado por la jefa de Estado al inicio de su gestión, que explicita compromisos de gobierno en materia de reducción de las discriminaciones contra las mujeres, ampliación del ejercicio de derechos y desarrollo de sus capacidades. A la luz de esta agenda, se han puesto en marcha mesas y cabildos regionales para el seguimiento de los compromisos estatales por parte de las ciudadanas.

Otra medida singular del gobierno iniciado en 2006 fue el armado de un gabinete paritario, una acción sin precedentes en la historia de Chile con un profundo impacto simbólico (Ríos Tobar, 2007). El Presidente Lagos había culminado su mandato con cinco ministerios a cargo de mujeres sobre un total de 20, un progreso respecto de los gobiernos anteriores de la Concertación. La presidencia de Bachelet se inició con diez ministerios conducidos por mujeres, medida que también comprendió las designaciones en subsecretarías, intendencias regionales y gobernaciones provinciales (Mardones, 2007).

¹⁶ De acuerdo con un estudio previo, por ejemplo, el PMG de género no recibe el mismo estatus simbólico que los PMG de otras áreas. Además, se evidencia cierta disociación entre el Estado y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil chilena, lo cual resulta sorprendente en vistas del enorme caudal de información recolectada y procesada por el Estado en cuestiones relevantes para la actividad de *advocacy* de estas organizaciones (Rodríguez Gustá, 2008).

Desde el retorno a la democracia, el Sernam logró reformas legales importantes, entre las cuales se destacan las leyes de filiación (que eliminó la clasificación de “hijo ilegítimo”), despenalización del adulterio, violencia intrafamiliar, modificación del Código Penal en materia de delitos sexuales, fuero maternal para trabajadoras domésticas, prohibición del test de embarazo como requisito de contratación laboral, protección de mujeres y estudiantes embarazadas. Asimismo, el Sernam apoyó la elaboración de una iniciativa de divorcio civil, sancionado en 2004 (Gray, 2004).

Recapitulando, la experiencia chilena pone de manifiesto la edificación de una burocracia experta en políticas de género, posibilitada por la presencia del Sernam y la introducción del PMG, con un claro respaldo político. De hecho, la *Agenda de Género 2006/2010* profundizó las medidas transversales, delimitando con mayor precisión los compromisos de equidad de los servicios públicos. Durante la IX Sesión del Consejo por la Igualdad, en 2006, se acordó el nombramiento de un experto o experta en género para que participe en su Comité Asesor. También se convino que, en cada ministerio, se constituyan comisiones de género responsables de la elaboración de compromisos y metas para el período de gobierno, especificando su asignación presupuestaria.

Más allá de estos avances, la equidad de género aún enfrenta retos de magnitud en Chile, especialmente en materia de derechos reproductivos y del acceso de mujeres a cargos de elección popular¹⁷. A pesar del liderazgo del movimiento feminista en la transición democrática, Chile es uno de los pocos países latinoamericanos (junto con El Salvador) que no ha ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, una importante herramienta internacional en la lucha contra la discriminación de las mujeres¹⁸.

III.2. Las políticas de equidad de género en la Argentina: avatares de su institucionalización

La Argentina ha avanzado significativamente en el acceso de mujeres a cargos electivos pero, a diferencia de Chile, no ha implementado una estrategia

¹⁷ En el ámbito de los derechos reproductivos, el gobierno de Bachelet puso en marcha una política de provisión de anticonceptivos de emergencia en hospitales públicos, luego revertida por una decisión judicial. En junio de 2009, el Ejecutivo ha elevado al Congreso un proyecto de ley que establece el derecho a la regulación de la fertilidad, cuyo propósito es no discriminar a las mujeres que poseen medios económicos para la compra de anticonceptivos de emergencia. Dicho proyecto recibió media sanción en la Cámara de Diputados en el mes de julio, restando su tratamiento en el Senado.

¹⁸ En Chile, los principales argumentos empleados para rechazar la ratificación del Protocolo le imputaron la supuesta sesión de soberanía nacional a un organismo como el Comité CEDAW, atribuyéndole el poder de imponer una ley que permita el aborto (Comité CEDAW, 2006).

consistente de transversalización de género en el Estado. Por el contrario, desde el retorno de la democracia, las políticas públicas de género han estado signadas por su discontinuidad, insuficiencia de financiamiento y ambigüedad en la definición de la equidad. El Consejo Nacional de la Mujer tuvo, casi desde su origen, una historia institucional y política convulsionada (Weathers, 2007), evidenciando un paulatino deterioro en su jerarquía, autonomía y presupuesto. En sus inicios, el CNM dependía directamente de la Presidencia de la Nación y, actualmente, está inscripto en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales¹⁹.

En la década de 1990, el CNM desempeñó un papel crucial en el proceso de reglamentación e instrumentación del cupo femenino. Con todo, hacia 1994 se produjo un fuerte enfrentamiento entre la conducción de este organismo y el presidente Menem. Durante la reforma constitucional, el Ejecutivo procuró incorporar la garantía del “derecho a la vida desde la concepción” en la Carta Magna, iniciativa que se vio frustrada tras la movilización de una amplia red de organizaciones sociales de mujeres. En este marco, las autoridades del CNM tomaron distancia de la propuesta gubernamental (Petracchi y Pecheny, 2007). En 1995, la Argentina se alineó con la postura del Vaticano en la Conferencia de Beijing, lo cual condujo a la renuncia de su presidenta. A partir de entonces, frente a la polémica despertada por los derechos sexuales y reproductivos, el CNM perdería legitimidad (Lopreite, 2006).

Tras el nombramiento de Ester Schiavone al frente del Consejo, en 1998 se puso en marcha el llamado *Plan Federal de la Mujer*, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este plan buscaba, esencialmente, fortalecer las llamadas “áreas mujer” en las provincias y apuntalar las capacidades del Estado para desarrollar políticas transversales de género. Luego de una interrupción sufrida en 2001, el Plan fue prorrogado en 2005 y terminó de ejecutarse en 2008. Entonces, la idea de transversalización de género estaba tan ausente de la agenda pública que las negociaciones con el Banco y otras áreas del Estado para retomar el Plan fueron arduas.

En términos de una funcionaria del Consejo, hacia 2005 “se creía que era imposible volver a poner en funcionamiento el Plan Federal de la Mujer. Por supuesto, el Plan no funcionó de modo perfecto, muchos factores hicieron que tuviéramos discontinuidad de fondos para girar rápidamente a las provincias... tuvimos muchos problemas, lo que hizo que necesitáramos de

¹⁹ El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se encuentra conformado por los Ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Salud; Economía y Producción; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y por la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.

Tabla 7

Áreas provinciales de mujer y/o género, cuotas y representación legislativa femenina en la Argentina (2007, en porcentajes)

Provincia	Organismo	Cuotas	Diputadas provinciales
Buenos Aires	Dirección de Políticas de Género de la Dirección Provincial de Promoción de Derechos Sociales, Ministerio de Desarrollo Social	30%	29
Catamarca	Dirección de Mujer, Infancia y Familia de la Dirección Provincial de Desarrollo Humano y Familia, Ministerio de Desarrollo Social	30%	32
Chaco	Coordinación y Asesoría del Área de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos	30%	38
Chubut	Área Provincial Género y Equidad de la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia, Ministerio de la Familia y Promoción Social	30%	30
CABA	Dirección General de la Mujer de la Subsecretaría de Promoción Social, Ministerio de Desarrollo Social	30%	37
Córdoba	Subsecretaría de la mujer de la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia	50%	31
Corrientes	Consejo Provincial de la Mujer de la Secretaría de Desarrollo Humano	30%	38
Entre Ríos	Dirección Provincial de la Mujer de la Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Acción Social	No	14
Formosa	Secretaría de la Mujer	33%	37
Jujuy	No posee	No	27
La Pampa	Consejo Provincial de la Mujer de la Secretaría Gral. de Gobierno	30%	35
La Rioja	Secretaría de la Mujer	30%	4
Mendoza	Instituto Provincial de la Mujer de la Subsecretaría de la Familia, Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad	30%	23
Misiones	Subsecretaría de la Mujer y la Familia del Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud	50%	29
Neuquén	Consejo Provincial de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social	30%	29
Río Negro	Consejo Provincial de la Mujer del Ministerio de la Familia	50%	35
Salta	Consejo Provincial de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Humano	30%	27
San Juan	Dirección de la Mujer y la Familia del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social	30%	12
San Luis	Subprograma Mujer y Comunidad del Programa de Protección Social y Desarrollo Humano, Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo Humano	30%	35
Santa Cruz	Subsecretaría de la Mujer del Ministerio de Gobierno	33%	17
Santa Fe	Dirección Provincial de las Mujeres de la Secretaría de Desarrollo para la Ciudadanía, Ministerio de Desarrollo Social	33%	34
Santiago del Estero	No posee	50%	46
Tierra del Fuego	Consejo Provincial de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social	30%	33
Tucumán	Comisión Interministerial de Acciones para la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social	30%	13

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Consejo Nacional de la Mujer y del Ministerio del Interior de la Nación.

muchos contactos para aceitar la financiación”²⁰. Si bien la ejecución del Plan Federal fue dificultosa, prácticamente todas las provincias argentinas cuentan hoy con áreas de mujer o género, cuyas autoridades integran el Consejo Federal de la Mujer, un ámbito interjurisdiccional de diálogo político, del mismo modo que una pluralidad de municipios.

Además, entre 2001 y 2006, el CNM instrumentó el *Programa de Fortalecimiento Familiar y Promoción del Capital Social* (Profam) financiado por el Banco Mundial, focalizado en la lucha contra la pobreza y orientado a promover la autonomía de la mujer, mejorando la salud materna. El Profam fue implementado con organizaciones sociales de base, muchas vinculadas con la Iglesia Católica (Bedford, 2009).

A diferencia de lo observado en Chile, el Consejo Nacional de la Mujer no logró consolidarse como una agencia capaz de transversalizar una perspectiva de género en el Estado. Como fue mencionado, los programas impulsados desde este organismo dependieron del otorgamiento de préstamos internacionales y su agenda ha distado de ser consistente y sostenida en el tiempo. En tal sentido, el Comité CEDAW ha expresado su preocupación por el limitado papel del Consejo, exhortando a que se “fortalezca la capacidad del mecanismo para llevar a cabo con eficacia actividades encaminadas a lograr el adelanto de la mujer y la promoción de la igualdad entre los géneros, y asegurar que las perspectivas de género se incorporen en todas las políticas y programas” (CEDAW, 2004b: numeral 329). Asimismo, por iniciativa de un conjunto de legisladoras nacionales, en 2008 la Cámara de Diputados aprobó una resolución denominada *Agenda de Género 2008/2010*, entre cuyas acciones se plantea jerarquizar el mecanismo nacional de la mujer en la estructura del Ejecutivo Nacional, ampliando su presupuesto y facultades, y elaborar un PIO.

Como contrapunto de la ausencia de mecanismos de la transversalización de género en el Estado central, en diversos municipios argentinos han comenzado a ejecutarse PIO que abordan las políticas de equidad de manera integral²¹. Sin embargo, estas iniciativas distan de estar articuladas y, por ende, potenciadas, desde un marco mancomunado de trabajo entre los diversos niveles de gobierno.

La Tabla 8 sintetiza las estrategias distintivas de la Argentina y Chile.

²⁰ Entrevista personal confidencial, Buenos Aires, 2008.

²¹ En virtud de su actuación en este campo, por ejemplo, el municipio de Rosario (provincia de Santa Fe) obtuvo reconocimiento internacional por su PIO iniciado en 2001, constituyéndose en un modelo para municipios de otros países del Mercosur. Otro ejemplo destacado es el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres 2006-2008* del municipio de Morón (provincia de Buenos Aires).

Tabla 8
Lineamientos de las políticas de equidad de género en la Argentina
y Chile: principales contrastes

Políticas de acción afirmativa	Argentina	Chile
Ley de cuotas nacional	Sí (30 por ciento)	No
Mujeres en el Poder Legislativo nacional	40 % de diputadas 40 % de senadoras	15 % de diputadas 5 % de senadoras
Posición del país en el ranking mundial	6	79
Transversalización de género en el Estado		
Agencia nacional	Consejo Nacional de la Mujer, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Servicio Nacional de la Mujer, con rango de ministerio
Planes y/o programas nacionales	Plan Federal de la Mujer (1998-2001 / 2005-2008)	Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994-1999)
	Programa de Fortalecimiento Familiar y Promoción del Capital Social (2001-2006)	Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000-2010)
Mecanismos de coordinación y gestión	Consejo Federal de la Mujer (integrado por el Consejo Nacional y por representantes provinciales)	Consejo de Ministros por la Igualdad (2000)
		Programa de Mejoramiento de Gestión "Sistema de Equidad de Género" (2002)
		Comité Asesor del Consejo de Ministros por la Igualdad (2006)
		Comisiones ministeriales de género (2006)
Compromisos programáticos recientes	<i>Agenda de Género 2008-2010</i> (Poder Legislativo)	<i>Agenda de Género 2006-2010</i> (Poder Ejecutivo)

Fuente: Elaboración propia.

IV. A modo de cierre

En la década de 1990, las políticas de acceso de mujeres a cargos electivos y las estrategias de transversalización de género en el Estado cobraron impulso en América Latina. A la luz de estos lineamientos, la Argentina y Chile son casos ejemplares de avance en una dirección y rezago en la otra. Como lo ha evidenciado este trabajo, la Argentina ha sido pionera y exitosa en la instrumentación cuotas por género para candidaturas de elección popular y Chile ha liderado la institucionalización de mecanismos de gestión transversal innovadores en el escenario regional.

Al considerar ambos andariveles de política pública, este artículo ha puesto de relieve que la Argentina y Chile instrumentaron estrategias fragmentarias, lo cual limita la posibilidad de revertir las múltiples inequidades entre mujeres y varones en la vida política, socioeconómica y familiar. En tal sentido, cabe recordar que la inequidad entre mujeres y varones es un fenómeno que se despliega en múltiples niveles, puesto que involucra creencias culturales y distribución desigual de recursos sociales, e identidades con disímiles grados de reconocimiento que afectan el pleno ejercicio de derechos (Ridgeway y Correll, 2004).

De este modo, una estrategia comprensiva que apunte la autonomía de las mujeres en el terreno público y en la esfera privada requiere *articular* políticas de acción afirmativa y de transversalización de género en el conjunto de agencias, programas y servicios estatales. Así pues, este trabajo ofrece lentes novedosas para el estudio de las políticas públicas de equidad de género, integrando las medidas de afirmación de los derechos políticos y el diseño de acciones orientadas a remover las discriminaciones contra las mujeres en otros campos de la vida social.

Bibliografía

- Álvarez San Martín, Roberto (2007). "Perspectiva de género en las políticas públicas en Chile", en *Política y Gestión*, Vol. 10, N° 10.
- Bacchi, Carol (2006). "Arguing for and Against Quotas: Theoretical Issues", en Dahlerup, Drude (ed.), *Women, Quotas and Politics*, Nueva York, Routledge.
- Baldez, Lisa (2001). "Coalition Politics and the Limits of State Feminism in Chile", en *Women & Politics*, Vol. 22, N° 4.
- Bedford, Kate (2009). "Gender and Institutional Strengthening: The World Bank's Policy Record in Latin America", en *Contemporary Politics*, Vol. 15, N° 2.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires, PNUD-Prometeo Libros.

- Caminotti, Mariana (2009). “En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina”, Tesis de Doctorado, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile*, Nueva York, Naciones Unidas.
- CEDAW (2004a). *Cuarto informe periódico de 10 Estados parte. Chile*, Nueva York, Naciones Unidas.
- CEDAW (2004b). *Informe de seguimiento. Argentina. Observaciones finales: 31º período de sesiones*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Cesilini, Sandra y Natalia Gherardi (eds.) (2002). *Los límites de la ley. La salud reproductiva en la Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Cordero, Rodrigo (2006). “La composición social de la nueva Cámara de Diputados: cambios y continuidades en perspectiva histórica (1961-2010)”, Documentos de trabajo ISCO, N° 8, Año 2, agosto.
- Franceschet, Susan (2008). “La representación política de las mujeres en un país sin ley de cuotas: El caso de Chile”, en Archenti, Nélica y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta.
- Franceschet, Susan y Mona Lena Krook (2006). “State Feminism and Gender Quotas in the ‘North’ and the ‘South’: Comparative Lessons from Western Europe and Latin America”, trabajo presentado en el Annual Meeting of the International Studies Association, California, 22-25 de marzo.
- Gray, Tracy (2004). “The Marriage of Policy and Reality: The Struggle for Civil Divorce in Chile”, trabajo presentado para la Latin American Studies Association Annual Meeting, Las Vegas.
- Huneus, Carlos (2005). *Trabajo y vida parlamentaria. Chile – Argentina. Informe de Prensa*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). “Amateur legislators-Professional Politicians. The consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- Krook, Mona Lena (2008). “Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice”, en *Social Politics*, Vol. 15, N° 3.
- Levín, Silvia, Adela Campostrini, Ruth Sosa y Claudia Voras (2007). “La política de género de las políticas públicas en Argentina”, en Carbonero Gamundí, María Antonia y Silvia Levín (comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Editores.
- Lopreite, Débora (2006). “Gender and Welfare Regime Changes in Argentina: International Conventions and Feminist Networks in a New Social Agenda”, trabajo presentado en el Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Toronto, 2 de junio.

- Mardones Z., Rodrigo (2007). "Chile: todas íbamos a ser reinas", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. Especial.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Mustapic, Ana María (2006). "Congreso Nacional: el trampolín de la política", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 8 de enero.
- Naciones Unidas (1979). "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)", Resolución 34/180 de la Asamblea General.
- Naciones Unidas (2000). "Declaración del Milenio", Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Petracchi, Mónica (coord.) y Mario Pecheny (2007). *Argentina, derechos humanos y sexualidad*, Buenos Aires, CEDES.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático, solidaridad frente a un mundo dividido*, Nueva York, PNUD.
- Rees, Teresa (2005). "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, N° 4.
- Ridgeway, Cecilia y Shelley J. Correll (2004). "Unpacking the Gender System. A Theoretical Perspective on Gender Beliefs and Social Relations", en *Gender and Society*, Vol. 18, N° 4.
- Ríos Tobar, Marcela (2005). *Cuotas de género, democracia y representación*, Santiago de Chile, International IDEA-Flacso Chile.
- Ríos Tobar, Marcela (2007). "Chilean Feminism and Social Democracy From the Democratic Transition to Bachelet", en *NACLA Report on the Americas*, marzo-abril.
- Ríos Tobar, Marcela (2009). "Feminist Politics in Contemporary Chile. From the Democratic Transition to Bachelet", en Jaquette, Jane S. (ed.), *Feminist Agendas and Democracy in Latin America*, Durham-Londres, Duke University Press.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). "La transversalización de género en Chile: la 'división digital' entre las burocracias expertas y los espacios deliberativos", en *Revista Kairos. Revista de Temas Sociales*, Año 12, N° 22, disponible en: <http://www.revistakairos.org/k22-indice.htm>
- Sernam (2001). *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Lineamientos generales (2000/2010)*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Sernam (2006). *Agenda de género 2006/2010*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Sernam (2008a). "Estudio de opinión pública: paridad, medidas de acción afirmativa, mujer y política (I parte)", Documento de trabajo N° 113, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Sernam (2008b). "Estudio de opinión pública: paridad, medidas de acción afirmativa, mujer y política (II parte)", Documento de trabajo N° 114, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

- Weathers, Gwendolyn (2007). “De la jerarquización a la transversalidad de género: feministas, tecnócratas y el Estado en Argentina, 1983-2004”, en *Política y Gestión*, Vol. 10, N° 10.
- Wright, Erik Olin (1999). “Metatheoretical Foundations on Charles Tilly’s, Durable Inequality”, versión revisada de un trabajo presentado en el panel Charles Tilly’s Durable Inequality en la Social Science History Conference, Chicago, 20-23 de noviembre de 1998.
- Zapata, Daniela (2007). “Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, en *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 91, Santiago de Chile, CEPAL.

Palabras clave

Políticas de equidad de género – cuotas electorales – transversalización de género en el Estado – Argentina – Chile

Key words

Gender equality policies – electoral gender quotas - gender mainstreaming – Argentina – Chile

Abstract

In the field of gender equality policies, the national cases of Argentina and Chile exemplify the adoption of distinct albeit fragmentary strategies. Argentina has pioneered the implementation of electoral quotas that have favored the access of women to Congress, whereas Chile has created highly innovative gender mainstreaming mechanisms for regional and international standards. Conversely, women’s presence in the Legislative has been scarce in Chile—a country without gender quotas—while Argentina lacks effective gender mainstreaming State mechanisms at the national (central) level. By means of an empirical discussion of these two cases, from a comparative perspective, this article illustrates that electoral gender quotas and gender mainstreaming are two strategies that deal with different dimensions of inequality and, as a result, are a manifestation of distinct aspects of the gender state policy.

Notas

¿Todavía un voto de clase? Elecciones porteñas de 2009

JORGE RAÚL JORRAT

Cedop / UBA / Conicet

jrjorrat@mail.fsoc.uba.ar

I. Consideraciones iniciales

Se intenta aquí un primer ejercicio sobre las elecciones porteñas de 2009 en base a datos agregados, que se inscribe en una trayectoria de investigación sobre clase social y voto en la Ciudad de Buenos Aires en la que he estado involucrado desde hace ya un largo tiempo.

Las referencias a la vinculación clase-voto se encuentran en diversos escritos previos colaborativos (Canton y Jorrat, 2001, 2005, 2007). Recordemos de pasada la polémica sobre las discusiones acerca de la muerte, o supuesta muerte, de las clases, en particular en cuanto a su capacidad de explicación del comportamiento electoral¹. El interés de este debate está fresco todavía, aunque, señala Goldthorpe (2007: 125), parece en estos momentos “haberse proseguido hasta el punto de un rendimiento decreciente”.

En la amplitud de la bibliografía para dar cuenta del voto suelen distinguirse, entre otras, “tres grandes” variables u orientaciones en las exploraciones: la percepción de la economía (voto económico), la clase social y la tradición electoral, o la identificación político-electoral, o la ideología. O sea, la economía, la clase y los antecedentes político-ideológicos importan. El tema es en qué medida lo hacen, cuál es la fuerza de cada una de ellas.

Esa pregunta está lejos de poder ser evaluada en particular aquí, a partir de datos de los actuales 167 circuitos electorales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Sólo podemos circunscribirnos a exploraciones sobre la *persistencia o no de una pauta de clase en el voto*, según asociaciones “ecológicas”, es decir, con datos agregados. Añadiremos alguna evaluación del peso de la clase en el voto, a partir de estimaciones a nivel individual según datos agregados, usando propuesta y software desarrollados por King (1997). Nótese que lo que sería una especie de hipótesis-guía ya supone la

¹ La bibliografía es muy amplia; algunas menciones básicas son Clark y Lipset (2001); Evans (1999, 2000); Hout, Brooks y Manza (1995); Kingston (2000) y Pakulski y Waters (1996). A nivel local, hay una elaboración de Jorrat y Acosta (2003).

existencia histórica de una pauta de voto de clase. La “competencia” de la clase con otras variables explicativas requeriría de diferentes aproximaciones al tema.

Resumiendo: proponemos en esta nota evaluar en particular, para estas elecciones de 2009, la persistencia de una pauta de voto obrero por el “peronismo” *vis-à-vis* otras fuerzas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), indagando sobre si la presencia de nuevas —y no claramente definidas aún— alianzas políticas habría desdibujado pautas preexistentes.

II. Datos y metodología

Los datos son resultados electorales de diputados nacionales de 2009 por circuito (167) en la CABA, considerados como porcentajes del total de votantes. Se descansará en los datos del *padrón masculino*, por sus mejores posibilidades para construir categorías ocupacionales o de clase, además de permitir —lo que no ocurre con el padrón femenino— considerar la variable edad².

La variable “clase social” fue construida entonces a partir de las ocupaciones de los padrones masculinos de 2009. Tales categorías las utilizamos en múltiples oportunidades y son: 1) obreros no calificados, 2) obreros calificados, 3) oficios cuenta propia, 4) agricultores (de muy escasa presencia), 5) técnicos, 6) comerciantes, 7) empleados, 8) estudiantes jóvenes (aquellos con hasta 29 años en 2009), 9) estudiantes mayores (los de 30 años y más en 2009) y 10) profesionales y empresarios. Dejamos fuera los jubilados, pensionados, fuerzas armadas, religiosos, además de los que aparecen como “sin ocupación”. También consideramos en algún momento, además de ocupación, la variable grupos de edad.

Presentamos resultados de correlaciones y regresiones “ecológicas” para las cuatro fuerzas principales, además de estimaciones del porcentaje de trabajadores manuales (suma de las categorías 1 a 3) y no manuales (resto de las categorías) que votaron por el Frente para la Victoria (Heller; FPV en adelante) y por el Proyecto Sur (Solanas; SUR en adelante), según la mencionada propuesta de King. Se supone que estas dos fuerzas disputaban el electorado peronista tradicional, disputa en la que no habría que

² En nuestra experiencia en el pasado, usualmente no hay diferencias relevantes en las pautas de voto según sexo en el nivel agregado. Por otro lado, la edad no figura en los padrones femeninos.

descartar esfuerzos de Propuesta Republicana (PRO en adelante) en ese sentido. Tales estimaciones primero obtienen el porcentaje de manuales y no manuales *votantes* y luego el porcentaje de manuales y no manuales votantes que se inclinaron por un partido. Estos resultados nos permiten calcular el tradicional índice de Alford (1962), obtenido como la diferencia entre el porcentaje de trabajadores manuales (en general clase obrera) que votan a un partido y el porcentaje de clase media que vota al mismo partido³.

III. Primeros análisis de los datos según correlaciones simples

Una advertencia previa: por una “licencia del lenguaje” y para simplificar la lectura, hablaremos muchas veces de “apoyos” y “rechazos”, cuando en realidad se trata de asociaciones, vinculaciones o efectos en el nivel agregado, que muestran cómo varía el porcentaje de votos por una fuerza a lo largo de los circuitos, a medida que varían los porcentajes de ocupaciones o de grupos de edad.

El Cuadro 1 muestra las correlaciones simples por circuito entre ocupación y las cuatro fuerzas principales. El Acuerdo Cívico y Social (ACS en adelante) y el FPV muestran exactamente caras opuestas: asociación positiva significativa con trabajadores manuales y empleados, y negativa significativa con otras ocupaciones de clase media o media-alta el FPV, la situación inversa el ACS. El PRO tiene pautas relativamente similares al ACS, pero en un nivel menos marcado. La pauta de SUR es más variada, cercana al FPV. Parece lograr apoyos de los trabajadores manuales más calificados, de los empleados y de los técnicos, siendo la única fuerza que muestra asociación positiva significativa con estudiantes jóvenes (que se presumen auténticos estudiantes). Por otro lado, no parece haber sido rechazado por la categoría media o media-alta de más peso en el padrón, constituida por los estudiantes mayores (que se podría presumir que, en porcentajes relevantes, se convirtieron en empleados medios y altos, además de técnicos y profesionales).

³ No nos referiremos a la amplia discusión que tuvo y tiene lugar alrededor de este índice de Alford. Baste señalar que la experiencia local e internacional indicaría que lo que a grandes líneas marca este índice suele repite por lo general en lo que muestran aproximaciones más elaboradas.

Cuadro 1

Coeficientes de correlación simple de ocupación y voto, 167 circuitos de la CABA. Elecciones de Diputados de 2009, voto de varones

Ocupaciones (N = 167)	ACS	FPV	SUR	PRO
Obreros no calificados	-0,795**	0,858**	-0,095	-0,271**
Obreros calificados	-0,858**	0,765**	0,205**	-0,355**
Oficios cuenta propia	-0,868**	0,716**	0,451**	-0,529**
Agricultores	-0,385**	0,565**	-0,315**	-0,093
Empleados	-0,866**	0,750**	0,515**	-0,622**
Técnicos	0,210**	-0,250**	0,317**	-0,103
Comerciantes	0,257**	-0,232**	0,097	-0,099
Estudiantes jóvenes	0,043	-0,138	0,271**	-0,168*
Estudiantes mayores	0,895**	-0,907**	-0,119	0,453**
Profesionales y empresarios	0,921**	-0,807**	-0,646**	0,763**

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Las ocupaciones son categorizaciones propias por circuito de datos de los padrones electorales masculinos de la CABA (2009), mientras que los resultados electorales son resultados oficiales masculinos por circuito. Los primeros son porcentajes sobre total de inscriptos, los segundos sobre total de votantes.

Si por un momento dejamos de lado los temores de cometer la “falacia ecológica”, se podría decir que en la Ciudad de Buenos Aires en 2009 las pautas de clase y voto *habrían sido* las siguientes:

a) apoyo de trabajadores manuales y empleados al FPV y a SUR (aunque en este último caso se excluyen los manuales no calificados) —mucho más marcado para FPV—, rechazo de los sectores medios (excluidos los empleados —asalariados no manuales rutinarios—) y medio-altos a los mismos (estudiantes mayores, profesionales y empresarios, aunque los estudiantes jóvenes se asocian a SUR);

b) apoyo de los sectores medios (excluidos los empleados) y en particular medio-altos a ACS y PRO, rechazo de los trabajadores manuales y empleados a estos últimos (en menor medida al PRO).

Recuérdese, de todas formas, que lo que un coeficiente de correlación lineal simple nos dice en realidad —por ejemplo una correlación positiva significativa entre obreros y FPV—, es que a medida que crece el porcentaje de obreros a lo largo de los circuitos, crece también el porcentaje de votos por el FPV.

Cuando se considera la edad (Cuadro 2), los jóvenes parecen inclinarse por el FPV y, en menor medida, por SUR, rechazando a las otras dos fuerzas. En general, los de menos de 60 años se asocian más con el voto por el FPV. *A contrario sensu*, los de cerca de 60 años y más se inclinarían por estas últimas dos fuerzas rechazando al FPV y, en menor medida, a SUR. Hay que señalar que las categorías más jóvenes concurren más a las urnas que los de mayor edad. En estas elecciones, presumiblemente en parte por su adelantamiento al invierno y el temor a la Gripe A muy sentido en ese momento, aumentó el porcentaje de abstención electoral (26 por ciento no votó en la CABA en 2009).

Cuadro 2

Coeficientes de correlación simple de grupos de edad y voto, 167 circuitos de la CABA. Elecciones de Diputados de 2009. Voto de varones

Nacieron entre:	ACS	FPV	SUR	PRO
1981 y 1991	-0,526**	0,555**	0,197*	-0,450**
1971 y 1980	-0,231**	0,416**	-0,152*	-0,186*
1961 y 1970	-0,181*	0,239**	-0,192*	0,076
1951 y 1960	-0,355**	0,224**	0,291**	-0,172*
1941 y 1950	0,583**	-0,711**	-0,193*	0,586**
1931 y 1940	0,626**	-0,737**	-0,023	0,385**
1921 y 1930	0,577**	-0,592**	0,022	0,180*
1920 o antes	0,496**	-0,385**	-0,270**	0,281**

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Los datos de edad por circuito corresponden al padrón electoral masculino de la CABA (2009). Los grupos de edad son porcentajes sobre el total de inscriptos.

Cerrando estos primeros análisis, se muestra la “afinidad” de las fuerzas políticas entre sí, a partir de las correlaciones simples entre ellas (Cuadro 3). Tal afinidad sería marcada para el electorado de ACS y PRO, en bastante menor medida para FPV y SUR.

Cuadro 3

Coefficientes de correlación simple de los partidos entre sí, voto varones, 167 circuitos de la CABA

Partidos	FPV	PRO	SUR
ACS	-0,892**	0,618**	-0,437**
FPV		-0,643**	0,267**
PRO			-0,822**

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Datos electorales oficiales (masculinos) por circuito; son porcentajes sobre total de votantes.

IV. Análisis ulteriores de los datos: ecuaciones de regresión lineal múltiple

Intentamos avanzar ahora en el análisis, vía la exploración de ecuaciones de regresión lineal múltiple, con el voto de varones por las principales fuerzas como variable dependiente, las categorías ocupacionales como variables independientes⁴. Los resultados se presentan en el Cuadro 4.

Cuando *el conjunto* de las distintas categorías ocupacionales es tenido en consideración para dar cuenta del voto en un modelo de regresión múltiple, se obtienen algunas especificaciones. Según los coeficientes de regresión, el rechazo a ACS provendría de los empleados y de los oficios cuenta

⁴ En realidad, no es tanto que uno cuenta con “diversas” variables independientes sino con varias categorías de una misma variable. Como la suma de las mismas daría cerca de 100 por ciento, se eliminan además algunas de ellas para realizar las estimaciones. Aunque el cálculo del porcentaje de ocupaciones se realiza para el total de empadronados en cada circuito, que toma en cuenta también los no activos —y así las ocupaciones no suman 100 por ciento—, de todas formas hemos eliminado agricultores y técnicos, categorías de menor relevancia cuantitativa.

propia, no siendo relevante el rechazo obrero asalariado. Por su lado, el apoyo al FPV, cuando se toma en cuenta la presencia de las otras categorías ocupacionales, parecería descansar básicamente en los obreros sin calificación, no en el conjunto de la clase obrera. Puede observarse un cierto acercamiento de los obreros sin calificación al PRO ($p < 0,10$) y un fuerte acercamiento de los obreros calificados a esta fuerza, mientras se nota un fuerte alejamiento de SUR de las dos categorías obreras, siempre teniendo en cuenta la presencia de las otras categorías de clase.

Cuadro 4

Coeficientes de regresión lineal múltiple, con voto por principales fuerzas como variables dependientes, ocupaciones como independientes. Luego, introducción de votantes más jóvenes como control. Elecciones de Diputados 2009, 167 circuitos de la CABA. Padrón masculino

Ocupaciones	ACS	FPV	SUR	PRO	ACS	FPV	SUR	PRO
Obreros no Calificados	-0,070	0,337**	-1,059***	0,553*	-0,141	0,375**	-1,320***	0,610°
Obreros calificados	-0,009	-0,398	-1,265**	3,526***	-0,084	-0,176	-1,779***	3,118***
Oficios cuenta Propia	-0,403*	-0,370°	1,133***	-0,611	-0,376*	-0,125	1,206**	-1,126*
Empleados	-0,308***	-0,119	0,605***	0,032	-0,437***	0,101	0,281	-0,343
Comerciantes	1,008***	0,054	-0,129	-1,693**	0,918***	0,125	-0,458	-2,001**
Estudiantes jóvenes	-0,129°	0,015	0,052	-0,165	-0,027	-0,145*	0,160	-0,040
Estudiantes mayores	0,258***	-0,249***	0,082	0,432**	0,124	-0,105	-0,143	0,236
Profesionales, empresarios	0,925***	-0,833***	-1,807***	2,895***	0,890***	-0,565**	-2,163***	2,296***
Nacidos 1971-1991	---	---	---	---	-0,108	0,204*	-0,197	-0,346
Constante	10,715**	26,59***	20,015**	-3,042	20,439*	8,828	46,454*	28,178
R ²	0,955	0,878	0,854	0,745	0,964	0,905	0,835	0,755

° $p < 0,10$ / * $p < 0,05$ / ** $p < 0,01$ / *** $p < 0,001$

Fuente: Para ocupaciones y grupos de edad por circuito, padrón electoral masculino de la CABA (2009). Resultados electorales oficiales, voto masculino.

En términos de apoyos, como ya lo mostraban las correlaciones simples, los sectores medios y medio-altos excluidos los empleados se inclinarían por ACS. El FPV continúa exhibiendo el rechazo de los sectores medio-altos, sin que se observe ahora la presencia positiva significativa de los empleados. En cuanto al PRO, es aquí donde se observan especificaciones más notorias. Se insinúa un apoyo de los obreros sin calificación y hay una fuerte presencia positiva de obreros calificados. Los oficios cuenta propia son negativos sin alcanzar significación y hay ausencia de vinculación con empleados, mientras los comerciantes mostrarían fuerte rechazo. Se sigue observando apoyo de los sectores medio-altos. Los oficios cuenta propia y los empleados básicamente apoyarían a SUR. Es decir, esta fuerza contaría con el apoyo de los sectores medios más típicos —independientes, básicamente manuales— y asalariados no manuales rutinarios. Se mantiene el rechazo obrero y de profesionales y empresarios.

Cuando se introduce el grupo de votantes más jóvenes —aquellos nacidos en 1970 o después—, se afecta la categoría de estudiantes, particularmente estudiantes mayores, sin que el resto de las categorías se afecten particularmente. En tal sentido, desaparece la presencia significativa positiva de los estudiantes mayores para ACS y PRO, la negativa para FPV.

Atendiendo a los resultados precedentes, *cuando en un modelo el peso o efecto de una clase se evalúa frente a la presencia simultánea de las otras categorías de clase* —sin considerar los controles por edad—, se observa:

- a) sectores medios independientes, como oficios cuenta propia y comerciantes, serían los apoyos de ACS, además de los sectores medio-altos;
- b) los apoyos del FPV descansarían particularmente en los obreros sin calificación;
- c) el PRO aparecería como una especie de “alianza” de obreros —fundamentalmente calificados— y sectores medio-altos (perfil que algunos asociarían a una construcción poco definida y caracterizada como “neoperonismo”⁵);
- d) SUR, por su parte, descansarían en los sectores medios manuales como los oficios cuenta propia y en los rutinarios no manuales como los empleados;

⁵ El 8 de octubre de 2008 se leía en el diario *Crítica de la Argentina*: “Que Mauricio Macri convoque a un encuentro denominado ‘Proyecto Peronista’ ya es mucho. Pero que Mauricio Macri lance su campaña presidencial para 2011 con una bandera de Perón y Evita de fondo, parece demasiado. Ni que hablar de que al final de su discurso, de apenas cinco minutos, se cante —o se balbucee— la marcha del General”.

e) en el único caso en que la presencia de jóvenes nacidos en 1970 o después tiene un efecto significativo, positivo —respecto de los mayores—, es para el FPV.

Como se podría pensar que las categorías con poco peso porcentual tomadas individualmente son quizás de interés limitado en las regresiones, presentamos ahora los resultados para tres categorías básicas, con presencia porcentual relevante en el padrón: a) trabajadores manuales como suma de obreros no calificados y calificados más oficios cuenta propia, b) los empleados propiamente dichos y c) los estudiantes, profesionales y empresarios, como suma de estudiantes mayores, de profesionales y de empresarios⁶. Además, tal visión tripartita del mundo simplificará la lectura.

Primero presentamos las correlaciones simples (Cuadro 5) y luego las regresiones (Cuadro 6).

Cuadro 5

Coeficientes de correlación simple de ocupaciones agregadas y voto, 167 circuitos de la CABA. Elecciones de Diputados de 2009.
Padrón masculino

<i>Ocupaciones</i>	ACS	FPV	PRO	SUR
Trabajadores manuales	-0,898**	0,862**	-0,393**	0,138
Empleados	-0,866**	0,750**	-0,622**	0,515**
Estudiantes, profesionales, empresarios	0,912**	-0,916**	0,486**	-0,175*

** La correlación es significativa al nivel 0,01 bilateral.

* La correlación es significativa al nivel 0,05 bilateral.

Fuente: Padrones electorales masculinos de la CABA (2009) y resultados electorales masculinos oficiales.

⁶ La distribución porcentual es la siguiente: 1) obreros no calificados (6,1 por ciento), 2) obreros calificados (3,1 por ciento), 3) oficios cuenta propia (4,3 por ciento), 4) agricultores (0,8 por ciento), 5) técnicos (1,2 por ciento), 6) comerciantes (1,8 por ciento), 7) empleados (15,0 por ciento), 8) estudiantes jóvenes (6,8 por ciento), 9) estudiantes mayores (44,1 por ciento) y 10) profesionales y empresarios (2,2 por ciento). Ello suma 85,4 por ciento. Obsérvese, como indicador de la desactualización de los padrones, el peso de los estudiantes mayores. La correlación simple entre obreros no calificados y calificados es 0,81; con oficios cuenta propia es 0,67; la de obreros calificados con cuenta propia es 0,92. Por su lado, la correlación entre estudiantes mayores y profesionales y empresarios es 0,74.

Cuadro 6

Coefficientes de regresión lineal múltiple, con voto por principales fuerzas como variables dependientes, ocupaciones agregadas como independientes. Elecciones de Diputados 2009, 167 circuitos de la CABA. Padrón masculino

<i>Ocupaciones</i>	ACS	FPV	PRO	SUR
Trabajadores manuales	-0,410***	-0,040	0,536*	0,060
Empleados	-0,677***	-0,047	-1,384***	1,988***
Estudiantes, profesionales, empresarios	0,086°	-0,330***	0,237°	0,428***
Constante	27,293***	31,007***	31,673**	-29,083**
R^2	0,889	0,839	0,412	0,472

° $p < 0,10$

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$

*** $p < 0,001$

Fuente: Padrones electorales masculinos de la CABA (2009) y resultados electorales masculinos oficiales.

Los Cuadros 5 y 6 permiten una visión simplificada. Para ACS, el Cuadro 5 muestra rechazos obreros y apoyos medio-altos, altamente significativos. Sin embargo, cuando se toman en conjunto las tres variables en una ecuación de regresión múltiple, el apoyo del sector medio-alto alcanza escasa significación ($p < 0,10$).

Para complementar esta mirada, dadas ciertas “discrepancias” entre los coeficientes de correlación simple y los coeficientes de regresión múltiple, se obtiene la correlación parcial entre las fuerzas consideradas y las categorías ocupacionales de interés. En particular para el FPV y PRO, se analiza la relación entre trabajadores manuales y dichas fuerzas, controlando por empleados y estudiantes, profesionales y empresarios. Para el caso de ACS y SUR, se considera la relación entre estas fuerzas y estudiantes, profesionales y empresarios, controlando por trabajadores manuales y empleados.

El coeficiente de correlación parcial entre ACS y estudiantes, profesionales y empresarios, controlando por las otras dos, es 0,136 ($p = 0,081$), lo que muestra que en ese caso sólo alcanza significación a niveles menores a 0,10 (Cuadro 6a). SUR muestra consistencia para trabajadores ma-

nuales y empleados (Cuadros 5 y 6), mientras que los sectores medio-altos que tenían una correlación negativa significativa ($p < 0,05$) muestran en este caso un coeficiente de regresión positivo significativo ($p < 0,001$). Esta nueva lectura se desprende de que la correlación parcial entre SUR y estudiantes, profesionales y empresarios, controlando por las dos remanentes, muestra un valor positivo altamente significativo de 0,311 (Cuadro 6a).

Cuadro 6a

Coefficientes de correlación parcial entre una de las tres ocupaciones y voto, controlando por las otras dos, 167 circuitos de la CABA.
Elecciones de Diputados, 2009. Padrón masculino

<i>Ocupaciones</i>	<i>ACS</i>	<i>FPV</i>	<i>PRO</i>	<i>PSUR</i>
Trabajador manual	Controlando por	-0,053	0,191*	Controlando por
Empleados	Controlando por	Controlando por	Controlando por	Controlando por
Estudiantes mayores, profesionales y empresarios	0,136°	Controlando por	Controlando por	0,311***
	<i>P=0,081</i>	<i>P=0,502</i>	<i>P=0,014</i>	<i>p=0,000</i>

Fuente: Padrones electorales masculinos de la CABA (2009) y resultados electorales masculinos oficiales.

Por su lado, el FPV, que en el Cuadro 5 muestra alta asociación positiva con trabajadores manuales y empleados y rechazo del sector medio-alto, en el Cuadro 6, cuando se toman en conjunto las tres variables sólo es relevante el rechazo del sector medio-alto (y negativos no significativos los trabajadores manuales y empleados). Puede observarse, a partir de que la correlación parcial entre FPV y trabajadores manuales controlando por las otras dos, que el coeficiente es negativo no significativo (Cuadro 6a).

El PRO muestra correlaciones negativas significativas con trabajadores manuales y empleados, positivas significativas con el sector medio-alto (Cuadro 5). La regresión múltiple, Cuadro 6, muestra que el coeficiente de regresión de los trabajadores manuales es ahora positivo significativo. Esto se expresa de alguna manera a partir de que la correlación parcial entre PRO y trabajadores manuales, controlando por las otras dos, muestra un valor positivo significativo de 0,191 (Cuadro 6a).

Como se fue indicando, las correlaciones parciales (Cuadro 6a) ayudan a mirar las particularidades que se observan al pasar de las correlaciones simples a las ecuaciones de regresión múltiple⁷.

Un resumen del Cuadro 6 permite señalar, para las categorías agregadas, que:

- a) lo destacable en el ACS es el *no apoyo* de los sectores manuales y de los asalariados no manuales rutinarios;
- b) para el FPV se destaca el *no apoyo* del sector medio-alto;
- c) en el PRO es la “alianza” o apoyo simultáneo de trabajadores manuales y sectores medio-altos lo relevante;
- d) y en SUR la presencia destacada de empleados y sectores medio-altos.

Hablando estrictamente de “apoyos”, el PRO lo lograría entre trabajadores manuales y sectores medio-altos, SUR entre empleados y sectores medio-altos. No hay una categoría ocupacional (amplia) de presencia positiva en las otras dos fuerzas, siendo lo destacado para ACS y FPV el “rechazo” a los primeros de trabajadores manuales y empleados, el “rechazo” a los segundos del sector medio-alto.

V. Una última vuelta de tuerca sobre apoyos de trabajadores manuales y no manuales

Ya señalamos el interés de la alternativa de considerar el peso de trabajadores manuales y no manuales en el voto, a partir de estimaciones pro-

⁷ Nótese, como indican Agresti y Finlay (1997: 415), que la correlación parcial de ry_{x_3} , x_1, x_2 , “tiene el mismo signo que b_3 en la ecuación de predicción de Y (sombrero) = $a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3$ ”. En el caso actual, se consideró X_3 igual a “estudiantes mayores, profesionales y empresarios” para ACS y SUR, e igual a “trabajadores manuales” para FPV y PRO. La diferencia en R^2 de la regresión múltiple con las tres variables y el R^2 de la regresión múltiple sólo con empleados y estudiantes, profesionales y empresarios (0,390), dividido en 1 menos el último R^2 (0,610), es igual al R^2 de correlación parcial de PRO con trabajadores manuales, controlando por empleados y estudiantes, profesionales y empresarios (0,036). La diferencia en R^2 de las dos regresiones “es el incremento en la proporción de varianza explicada por agregar X_3 [trabajadores manuales] al modelo. El denominador $1-R^2y(x_1, x_2)$ es la proporción de variación no explicada cuando X_1 y X_2 son los únicos predictores en el modelo” (Agresti y Finlay, 1997: 414). Debe señalarse que es poco lo que agregan los trabajadores manuales para explicar el voto PRO (0,022) cuando se los agrega al modelo, y es mucho lo que queda por explicar (0,610) (no se considera FPV porque tiene coeficiente de correlación parcial no significativo). Todo esto sugiere la necesidad de una exploración más amplia del “comportamiento electoral” de los trabajadores manuales porteños (varones) en 2009.

puestas por King, siendo tales estimaciones obtenidas a partir de un software elaborado por este mismo autor.

Las estimaciones necesitan de cuatro variables: a) el porcentaje de votos por una determinada fuerza, b) el porcentaje de votantes, c) el porcentaje de trabajadores manuales (u otra ocupación) y d) el número de inscriptos. Los resultados se presentan en el Cuadro 7.

Cuadro 7

Estimaciones de los trabajadores manuales y no manuales votantes que habrían apoyado a cada fuerza, incluyendo cálculo del índice de Alford, 167 circuitos de la CABA. Elecciones de Diputados de 2009.
Padrón masculino

<i>Partidos</i>	Apoyo manuales votantes	Apoyo no manuales votantes	Índice de Alford	Composición de manuales votantes del electorado de cada partido
ACS	1,0%	20,8%	-19,8%	1%
FPV	38,9%	8,6%	30,3%	39%
PRO	7,8%	33,3%	-25,5%	3%
SUR	49,1%	20,1%	29,1%	24%

Fuente: Datos ocupacionales por circuito de los padrones masculinos de la CABA (2009) y resultados electorales masculinos oficiales.

El proceso de estimación se realiza en dos etapas, primero estimado los trabajadores manuales y no manuales votantes y luego el apoyo de estos manuales o no manuales votantes a una determinada fuerza. Se aclara primero que las estimaciones indican que habría votado un 68 por ciento de trabajadores manuales y un 76 por ciento de no manuales. Los porcentajes estimados de ambos sectores *votantes* que apoyaron a un partido se presentan en el cuadro siguiente.

Puede observarse que el FPV y SUR compiten por el apoyo de los trabajadores manuales, siendo mayor el porcentaje logrado por SUR. Como el apoyo no manual a SUR es superior al del FPV, el índice de Alford es similar para ambas fuerzas. Desde otro ángulo, la composición de trabajadores manuales votantes del FPV es mayor que la del electorado de SUR, particularmente por la menor cantidad de votos que obtienen los primeros. Así, si bien es mayor el apoyo de manuales votantes a SUR, dicho sector ocupacio-

nal (votante) daría cuenta de un porcentaje más alto en el caso del electorado del FPV. Por lado del PRO, el casi 8 por ciento de apoyo de manuales votantes que obtiene sólo da cuenta de un 3 por ciento de su electorado. No hay valores relevantes para ACS.

Nótese que los no manuales votantes se inclinan más por PRO y luego, en proporciones similares, por ACS y por SUR.

Una digresión aquí. Debe advertirse que no necesariamente una fuerza tiene que mostrar correlaciones positivas significativas con trabajadores manuales para lograr un apoyo relevante de estos últimos o muy superior al que le brindan las clases medias o media-altas. Entre otras cosas, hay que ver también la composición del electorado de cada una de estas fuerzas en términos ocupacionales (manuales y no manuales), descontando que además están compuestos por personas no activas desde el punto de vista ocupacional. Recuérdese que los trabajadores manuales (sin distinguir si eran votantes) exhibían una alta correlación positiva significativa con FPV y una positiva no significativa con SUR. Y que, además, cuando se consideraban tres grandes agrupamientos de ocupaciones compitiendo entre sí en una regresión múltiple, el único coeficiente positivo significativo de trabajadores manuales correspondía al PRO.

VI. Observaciones finales

El porcentaje de voto peronista porteño, expresado en el voto al FPV, crece a medida que crece la presencia del porcentaje de trabajadores manuales y no manuales asalariados rutinarios (empleados), a los largo de los 167 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires, decreciendo a medida que aumenta el porcentaje de sectores medio-altos. Una pauta similar y menos marcada, excluyendo a los obreros sin calificación, es mostrada por SUR. La cara opuesta nítida de esto es el voto por ACS y de forma menos marcada por PRO. Esta visión dicotómica —FPV y SUR por un lado, ACS y PRO por el otro— se repite para aquellos que no alcanzaron lo 60 años y para los de 60 años y más: los de menor edad se asocian a FPV y SUR, los de mayor edad a las otras dos fuerzas.

El panorama es más variado y se obtienen algunas especificaciones cuando la relación de categorías ocupacionales específicas con voto tiene en cuenta la presencia de otras categorías ocupacionales agrupadas. En tal caso, la presencia en una ecuación de regresión de empleados y sectores medio-altos muestra que en ese caso la presencia de trabajadores manuales no se manifiesta para FPV y SUR, sigue siendo negativa para ACS y se vuelve positiva significativa para PRO. Esto último se debería a que la correlación

parcial de trabajadores manuales y PRO es positiva significativa cuando se controlan empleados y la categoría de estudiantes mayores, profesionales y empresarios. Lo destacable para ACS sería el no apoyo de manuales y no manuales rutinarios, a la par del no apoyo de los sectores medio-altos para FPV. En esta parte, el PRO aparecería como una especie de “alianza de trabajadores manuales y sectores medio-altos”, SUR como una “alianza de sectores medios asalariados y medio-altos”⁸.

En este primer ejercicio sobre las elecciones porteñas de 2009, el FPV y SUR, en distintas partes del análisis, parecen expresar el voto de clase tradicionalmente asignado al peronismo. Pero cuando se consideran las categorías ocupacionales (agrupadas) ante la presencia simultánea de las otras, o de la edad, es el PRO el que exhibe un peso positivo altamente significativo de los trabajadores manuales. Si bien algunos podrían ver al PRO como la base de una especie de “neoperonismo”, entre otras cosas como un intento de “salvar” la hipótesis del voto de clase, más allá de tales especulaciones existen relevantes indicios empíricos en esta exploración para apoyar la presencia de un voto de clase, ya sea a favor del peronismo “más oficial” (FPV) o de una fuerza (SUR) con un candidato —Pino Solanas— de histórica, aunque crítica, vinculación con la tradición peronista. Lo mismo vale para la contracara de esta tendencia, que es la pauta de asociación de las clases media-altas en el apoyo a las otras fuerzas. El ejercicio según propuesta de King, y el correspondiente cálculo del índice de Alford, constituyen un importante ejemplo en este sentido. En cuanto a la pauta que parece perfilarse para el PRO, lo que se ha aventurado en llamar “alianza de trabajadores manuales y sectores medio-altos” de la Ciudad de Buenos Aires, requerirá ulteriores y más detalladas exploraciones en la investigación futura, en particular a partir de datos individuales.

Bibliografía

- Agresti, Alan y Barbara Finlay (1997). *Statistical Methods for the Social Sciences*, Tercera edición, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- Alford, Robert (1962). “A Suggested Index of the Association of Social Class and Voting”, en *Public Opinion Quarterly*, Vol. 26, N° 3.

⁸ Aunque para PRO y SUR el ajuste de la ecuación no sería tan relevante como en los otros dos casos, si se acepta a R^2 como indicador de variabilidad explicada. Mientras una combinación lineal de las tres variables consideradas daría cuenta de más del 80 por ciento de la variabilidad del voto de ACS y FPV, para PRO sería algo más del 40 por ciento y para SUR algo más del 50 por ciento.

- Andersen, Robert y Anthony Heath (2002). "Class Matters? The Persisting Effects of Contextual Social Class on Individual Voting in Britain, 1964-97", en *European Sociological Review*, Vol. 18, N° 2.
- Bartle, John (1998). "Left-Right Position Matters, But Does Social Class? Causal Models of the 1992 British General Election", en *British Journal of Political Science*, Vol. 28, N° 3.
- Brooks, C., P. Nieuwebeerta y J. Manza (2006). "Cleavage-Based Voting Behavior in Cross-National Perspective: Evidence from Six Postwar Democracies", en *Social Science Research*, Vol. 35, N° 1.
- Brooks, Clem y Jeff Manza (1997). "The Social and Ideological Bases of Middle Class Political Realignment in the United States, 1972-1992", en *American Sociological Review*, N° 62.
- Caínzos López, Miguel Ángel (1999). "A modo de introducción: clase y voto en las sociedades contemporáneas", en *Zona Abierta*, N° 86-87, Madrid.
- Caínzos López, Miguel Ángel (2001). "La evolución del voto clasista en España, 1986-2000", en *Zona Abierta*, N° 96-97, Madrid.
- Canton, Darío y Jorge R. Jorrot (2001). *Elecciones en la Ciudad 1864-2007. Tomo II: 1912-1973*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Ciudad de Buenos Aires.
- Canton, Darío y Jorge R. Jorrot (2005). *Elecciones en la Ciudad, 1864-2007. Tomo I: 1869-1910*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Ciudad de Buenos Aires.
- Canton, Darío y Jorge R. Jorrot (2007). *Elecciones en la Ciudad, 1864-2007. Tomo III: 1983-2007*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Ciudad de Buenos Aires.
- Clark, Terry Nichols y Seymour M. Lipset (comps.) (2001). *The Breakdown of Class Politics: A Debate on Post-Industrial Stratification*, Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press.
- De Graaf, Nan Dirk, Anthony Heath y Ariana Need (2001). "Declining Cleavages and Political Choices: The Interplay of Social and Political Factors in the Netherlands", en *Electoral Studies*, Vol. 20, N° 1.
- Evans, Geoffrey (2000). "The Continued Significance of Class Voting", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 3.
- Evans, Geoffrey (comp.) (1999). *The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context*, Oxford, Oxford University Press.
- Goldthorpe, John H. (2007). *On Sociology*, Vol. 2, California, Stanford University Press.
- Hout, Michael, Clem Brooks y Jeff Manza (1995). "The Democratic Class Struggle in the United States, 1948-1992", en *American Sociological Review*, Vol. 60, N° 6.
- Jorrot, Jorge Raúl (2008). "Percepciones de clase en Argentina", en *Estudios del Trabajo*, N° 36.
- Jorrot, Jorge Raúl y Luis R. Acosta (2003). "¿Ha muerto el voto de clase? Las elecciones porteñas del siglo XX", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168.

- King, Gary (1997). *A Solution to the Ecological Inference Problem*, Princeton, Princeton University Press.
- Kingston, Paul W. (2000). *The Classless Society*, Stanford, Stanford University Press.
- Lachat, Romain (2007). "Measuring Cleavage Strength", Documento de trabajo, Department of Political Science, University of Montreal.
- Lareau, Annette y Dalton Conley (comps.) (2008). *Social Class. How Does it Work?*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Lupu, Noam y Susan C. Stokes (2009). "The Social Bases of Political Parties in Argentina: 1912-2003", en *Latin American Research Review*, Vol. 44, N° 1.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2004). "Class Voting: Latin America and Western Europe", Working paper online series, Universidad Autónoma de Madrid.
- Manza, Jeff y Clem Brooks (1996). "Does Class Analysis Still Have Anything to Contribute to the Study of Politics? - Comments", en *Theory and Society*, Vol. 25, N° 5.
- Manza, Jeff y Clem Brooks (1999). *Social Cleavages and Political Change. Voter Alignments and U.S. Party Coalitions*, Oxford, Oxford University Press.
- Nieuwebeerta, Paul (1996). "The Democratic Class Struggle in Postwar Societies. Class Voting in Twenty Countries, 1945-1990", en *Acta Sociologica*, Vol. 39, N° 4.
- Nieuwebeerta, Paul y Wout Ultee (1999). "Class Voting in Western Industrialized Countries, 1945-1990: Systematizing and Testing Explanations", en *European Journal of Political Research*, Vol. 35, N° 1.
- Pakulski, Jan y Malcolm Waters (1996) "Misreading Status as Class: A Reply to Our Critics", en *Theory and Society*, Vol. 25, N° 5.
- Pakulski, Jan y Malcolm Waters (1996). *The Death of Class*, Londres, Sage Publications.
- Van der Waal, Jeroen (2007). "Class Is Not Dead-It has Been burried Alive: Class Voting and Cultural Voting in Postwar Western Societies (1956-1990)", en *Politics & Society*, Vol. 35, N° 3.

Reseñas

Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá
PNUD/Prometeo, Buenos Aires, 2009, 173 páginas

María Paula Bertino

Desde su temprana implementación a inicios de la década de los '90, la Ley de Cupo Femenino adoptada en Argentina ha sido un ejemplo dentro de las acciones afirmativas a favor de la incorporación de la igualdad de género. La forma que dicha implementación tomó es considerada como un modelo a seguir, no sólo en América Latina sino en todos los sistemas políticos que intentan integrar igualitariamente a hombres y mujeres en el seno de las instituciones políticas y la toma de decisión. El objeto de esta y otras acciones positivas es lograr superar la discriminación por género y la participación igualitaria de hombres y mujeres en la vida política. Resulta fundamental entonces cuestionarse sobre el rol de la mujer en ámbitos decisorios. ¿Es posible hablar de igualdad de género cuando las mujeres no son percibidas como iguales en el Congreso? ¿Prevalece en algunas instituciones la idea de división sexual del trabajo? ¿Hasta qué punto la Ley de Cupo Femenino integra igualitariamente a hombres y mujeres en el Congreso argentino? ¿Sigue considerándose al género como una dimensión constitutiva de las relaciones dentro de las Cámaras?

Este libro es producto de diversos estudios realizados por las autoras en torno a la implementación de dicha ley de cuotas, pero a su vez es un cuestionamiento sobre la efectividad de la Ley de Cupo Femenino, puesto que intenta demostrar que si bien se ha logrado integrar a las mujeres a la vida política en Argentina,

dicha integración todavía cuenta con estructuras heredadas que impiden que se alcance una condición de equidad entre hombres y mujeres legisladores en el congreso argentino. Partiendo del supuesto que la igualación entre hombres y mujeres supone igualdad de oportunidades para ambos y una apreciación equivalente de los mismos, las autoras exponen en la introducción del libro el planteo que el Congreso argentino conserva una ideología de género que establece diferencias entre legisladores y legisladoras. Dicha diferencia lleva a poder categorizar al órgano legislativo como organización generizada en donde se reproducen contrastes en las estructuras de oportunidades para legisladores y legisladoras, que devienen en una división sexual del trabajo legislativo. Y es en esa división que se establecen jerarquías en las relaciones de género en donde el rol de la mujer sigue considerándose subordinado al de los hombres. Para dar cuenta de esto, el libro comienza con un primer capítulo que se detiene en la selección de candidatos. Dado que es innegable la importancia que la misma remite a la hora de observar la conformación de las Cámaras, la investigación intenta dar cuenta de la forma en la cual se seleccionan los candidatos en Argentina, el impacto de la inclusión de la Ley de Cupo Femenino en las estructuras partidarias y el rol de la mujer dentro de las prácticas partidarias. También se da lugar a la observación sobre la inclusión de las mujeres en espacios de toma

de decisión dentro del partido, concluyendo que la dimensión del género es constitutiva de las prácticas políticas en el interior de las organizaciones partidarias, y que es dentro del partido donde se dan las relaciones de género jerarquizadas que luego se reproducen en el Congreso.

El segundo capítulo es un aporte en sí mismo, dado que hace referencia a la construcción diferenciada de carreras políticas entre hombres y mujeres. Partiendo de las conclusiones del capítulo que lo antecede, las autoras se dedican a explicar las diferentes estrategias de hombres y mujeres políticas para alcanzar cargos, y cómo esas estrategias influyen en la consecución de lugares de toma de decisión dentro del partido y dentro del Congreso. Resulta interesante observar cómo las legisladoras logran construir carreras legislativas estáticas, mientras que los legisladores se caracterizan por una mayor movilidad y la posibilidad de acceso a puestos dentro de los ejecutivos (nacionales pero sobre todo subnacionales). Este aporte permite redefinir el concepto de legisladores amateurs en Argentina, dado que establece que las legisladoras son efectivamente profesionales en sus áreas. Como se señala en este capítulo, muchas de ellas han desempeñado tareas en legislaturas provinciales o en el legislativo nacional. Sin embargo, y como preámbulo del tercer capítulo, las autoras observan que han sido constantemente relegadas a ocupar espacios vinculados con el cuidado y la reproducción, construyendo así un discurso diferenciado sobre los puestos y jerarquías de hombres y mujeres en los espacios de toma de decisión.

Ya en el tercer capítulo se hace referencia a la condición generizada del Congreso Nacional. Se pasa a observar la constitución de autoridades de las Cámaras, las comisiones permanentes y los bloques,

y de esta forma las autoras logran distinguir diferencias jerárquicas y funcionales asentadas en relaciones de género que dan lugar a una conciencia liminal que supone una discriminación no explícita de las mujeres dentro del Congreso. Dicha discriminación puede ser observada en la composición que toman algunas comisiones (señaladas por las autoras como demográficamente femeninas, masculinas o sin distinción de sexo) y la inclusión dentro de las mismas de autoridades diferenciadas por género. Para ello distinguen las comisiones permanentes de las Cámaras en tres tipos: las presididas exclusivamente por mujeres, presididas exclusivamente por hombres, y las comisiones mixtas. Resulta notable el hecho que la dimensión de género penetra fuertemente a la hora de distribuir cargos y espacios de poder dentro del Congreso, fomentando de esta manera la condición generizada de la organización. Las legisladoras no logran ocupar puestos de autoridad por fuera de las comisiones demográficamente femeninas, y en contadas excepciones lograron cargos de autoridad en las Cámaras. Tampoco logran acceder a presidencias de bloques.

Habiendo establecido la importancia que la dimensión de género toma en la asignación de roles dentro del Congreso, el cuarto capítulo trata de dar cuenta de las diferencias en el tipo de legislación que producen las legisladoras. Allí se exponen datos referidos a los tipos de proyectos presentados discriminados por sexo, dando cuenta de la existencia de nichos de políticas públicas propiamente femeninos o masculinos, reforzando la idea que la mujer es considerada como promotora de nuevos temas de agenda vinculados a cuestiones de cuidado y reproducción, y que es en estas temáticas donde logran acceder a espacios de poder. Pero esta misma percepción sigue

alentando la reproducción de la división sexual del trabajo, logrando así que la actividad legislativa de las mujeres continúe siendo desvalorizada frente a las actividades de los hombres, y que no sea posible la integración de las perspectivas sociales de hombres y mujeres.

El quinto capítulo del libro hace referencia a las estrategias de negociación y construcción de coaliciones que fueron necesarias para la sanción de dos leyes fundamentales para cimentar las políticas de acción afirmativa en relación al género. La sanción de la Ley de Cupo Sindical Femenino y la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW requirieron no sólo del impulso de legisladoras como principales promotoras de dichos proyectos, sino también del apoyo explícito de legisladores, organizaciones de la sociedad civil y del Poder Ejecutivo Nacional, quienes sin tener intereses concretos sobre la sanción de dichas leyes fueron fundamentales para su aprobación. Según las autoras, esto demuestra la capacidad de las legisladoras de modificar parte de la agenda legislativa, pero a su vez da cuenta de la imposibilidad de las mismas en algunos casos de conducir coaliciones ganadoras para la sanción de legislación vinculada con la igualdad de género.

A modo de conclusión, las autoras recuperan dos argumentos que recorren los capítulos precedentes que tienen que ver con la igualdad entre hombres y mujeres en el Congreso. Por un lado refuerzan la idea de estructuras de oportunida-

des diferenciadas por género, y por el otro destacan la presencia de agendas generizadas en el Congreso Nacional. Sobre estas dos premisas proponen nuevas líneas de debate en torno a la cuestión de género que deberían tenerse en cuenta al evaluar la experiencia argentina. Por último se presentan una serie de anexos con datos referidos a los índices de potenciación del género en el mundo y en América Latina y la presencia de mujeres en los congresos del mundo, que destacan el avance del sistema político argentino en referencia a los cupos femeninos; así como la evolución de presencia femenina en el Congreso argentino antes y después de la inclusión de la Ley de Cupo Femenino. También se presentan en estos anexos la Ley de Cupo Femenino y su decreto reglamentario, así como la Ley de Cupo Sindical Femenino y el Protocolo Facultativo de la CEDAW. *Ideas, presencia y jerarquías políticas...* se presenta entonces como una continuación a los debates en torno a la inclusión igualitaria de las mujeres en la arena política. En el marco de una investigación sistemática y de una presentación ordenada las autoras de este libro dan cuenta del innegable éxito de la aplicación de la ley de cuotas, pero a su vez destacan la imposibilidad de esta legislación de romper con patrones y prácticas políticas generizadas, sobre todo aquellas vinculadas con las organizaciones partidarias, que serán determinantes a la hora de establecer distinciones entre hombres y mujeres y que limitan la posibilidad de acceso a la igualdad de género.

Historia de las elites en la Argentina. Desde la conquista hasta el surgimiento del peronismo

Leandro Losada

Sudamericana, Buenos Aires, 2009, 287 páginas.

María Cecilia Lascurain

Historia de las elites en la Argentina... es, precisamente, un análisis que recupera los aportes de la historiografía sobre estos actores sociales. Sin embargo, el concepto elegido para referirse a los círculos gravitantes de la sociedad argentina, “elites”, le da también un perfil analítico sociológico y politológico. En la Introducción Losada da cuenta de la elección del concepto de “elites” en plural. Su utilidad radica en la capacidad de aprehender los matices existentes entre quienes controlan la política, quienes se destacan en el mundo intelectual o en el económico. En este sentido, los problemas en torno a los cuales se estructura el libro abarcan diversas dimensiones: la composición social de las elites; las relaciones entre poder, riqueza, capital intelectual y status; sus prácticas sociales e identidades; y los atributos que cimentaron estas diferentes esferas en diversos contextos históricos. La intención del autor es, justamente, trazar una mirada global y de síntesis que apunte a poner en diálogo regiones, dimensiones y períodos.

El capítulo 1 del libro abarca el período colonial y el virreinal. El autor se detiene en la figura de los primeros grupos conquistadores porque varias de sus familias constituyeron un poder e influencia que trascendió los períodos iniciales. Por la vía del parentesco las raíces coloniales se propagaron a lo largo de todo el siglo XVII y XVIII, llegando a constituir parte del tronco de ascendientes de las familias criollas “tradicionales” y encum-

bradas del siglo XIX. La característica predominante de las elites del período pre-independiente fue, según Losada, su indiferenciación y polivalencia ya que concentraron los capitales económicos, políticos y simbólicos, articulados por lazos de parentesco y de relaciones personales. En lo que respecta al período virreinal, las relaciones entre las diferentes elites y entre grupos de una misma elite lejos de estar atravesadas por dicotomías tales como comerciantes/penninsulares versus terratenientes/familias tradicionales, se trazaron más bien sobre el cuadro de las pujas entre familias o en torno a la actividad comercial misma.

El capítulo 2 se abre con la Revolución de Mayo, momento a partir del cual surgieron, según el autor, elites políticas propiamente dichas, cuyos enfrentamientos dificultaron la edificación inmediata de un orden político después de 1810. A ello se sumó la creciente politización de los sectores populares y su movilización para la guerra, cuestiones que en adelante las elites no pudieron soslayar. La composición general de las figuras políticas más destacadas en las primeras décadas del período independiente fue su procedencia colonial; sobre la base de esta continuidad se tallaron los recambios surgidos de la función administrativa durante el virreinato o del *cursus honorum* en la “carrera de la revolución”. Considerando esta distinción, Losada desestima convencionales dicotomías de la historiografía —unitarios versus federales, Buenos

Aires versus el interior, españoles versus americanos, etc.— enfatizando la hipótesis de la conflictividad *política* como detonadora de las divisiones entre los grupos. En este sentido también se comprenden las disputas con las elites económicas, cuando las políticas requerían para su perpetuación en el poder la sustentación desde los sectores populares. Por su parte, en la elite económica se produjo una importante movilidad social con la participación de empresarios británicos en el comercio exterior. Paralelamente se tallaron otras diferenciaciones: elites comerciales y elites vinculadas a la producción, superpuestas por elites más volcadas a la economía rural y otras a la urbana y de exportación. No faltó, además, la diversificación de las inversiones de una misma elite en diferentes sectores como así también una ampliación de la escala espacial de sus negocios. La diferenciación de las elites se advierte también con la aparición de la llamada “Generación del ’37”, la primera elite intelectual laica, “nacional” (ya que trascendió más tempranamente que las demás los particularismos locales) e independiente de los poderes e instituciones establecidos, aunque partícipe de la vida social y política de las altas esferas sociales.

Entre 1852 y mediados de la década de 1910, período que Losada aborda en el capítulo 3, se construye y consolida la lógica elitista “nacional” de la política, protagonizada a partir de 1880 por el llamado “régimen oligárquico”. Esta manera de hacer política se constituyó al compás de la consolidación del andamiaje institucional del Estado nacional, el cual permitió una más fluida y extensa circulación de figuras políticas entre Buenos Aires y el interior, exitosamente operada por el PAN. Así, recobraron protagonismo sociabilidades de tipo políticas más que personales, con el fin de lograr el in-

dispensable control del Estado para el mantenimiento del status. Dicha lógica se fue agotando cuando la sociedad y la vida política de las que surgió se transformaron en el cambio de siglo, siendo el liderazgo de tipo “plebeyo” y la estructura partidaria descentralizada y autofinanciada de la UCR los que estuvieron en mayor sintonía con las nuevas coordenadas sociales emergentes.

En lo económico, la Argentina moderna afianzó el protagonismo de la elite terrateniente pampeana agrícola y ganadera, al tiempo que se consolidó un mercado nacional interno. El nuevo perfil de los individuos de la elite fue de hombres de negocios especializados que concentraron fuertemente la riqueza. Nuevos personajes de origen extranjero (italianos y españoles, especialmente) se sumaron a los apellidos de raíces coloniales en la composición social de esta elite. Losada destaca además, para este período, el surgimiento de una incipiente elite industrial a la sombra del predominio de la actividad agroexportadora. En cuanto a los vínculos con la elite política, para el autor los altos círculos terratenientes carecieron de medios y de bases suficientes para obtener, como colectivo, una representación política propia y poderosa.

La especialización de las elites no significó, por otro lado, que no mantuvieran una destacada cohesión al compartir una sociabilidad común, reforzada a través de los vínculos de parentesco y las prácticas matrimoniales —marcadamente endogámicas— que Losada describe detalladamente en el capítulo 4 (“Sociabilidades, estilos de vida e identidades. De la Revolución de Mayo a la *Belle Époque*”). El perfil “aristocrático” se construyó por la combinación de numerosos criterios de distinción: los clubes de ocio (como el Club del Progreso y el Jockey Club), los circuitos de cafés de elite, el

empaquetamiento, los espacios culturales como el teatro, etc.

El último capítulo vuelve sobre la radiografía de las elites del período de entreguerras. La elite intelectual acentuó su renovación social por medio del ingreso de individuos no directamente relacionados con las altas esferas sociales (inmigrantes o figuras de las capas medias) y se consolidó como campo autónomo y específico. Desde los años '20 las actividades académicas y literarias se especializaron y se reforzaron las figuras del “escritor” y el “profesor”. Las elites políticas sufrieron una recomposición luego de la sanción de la Ley Sáenz Peña por el impacto que sobre ellas significó el cambio de una lógica elitista de la política a una forma de liderazgo de tipo “plebeyo”. Además, se acentuó la profesionalización de la actividad política y el origen social patricio resultó irrelevante como capital político por sí mismo. Por último,

los contornos de la elite económica se transformaron por la incorporación de nuevos actores a otros ya establecidos que estaban en lenta declinación como motor de la economía. Sumado a ello, la elite terrateniente pampeana realizó importantes transferencias hacia la industria como producto de la crisis agroexportadora. El contraste, por lo tanto, se dio entre el indisputable predominio de la actividad agroexportadora dentro de la economía de la *Belle Époque* de preguerra y una economía urbana e industrial con creciente dinamismo y maduración como principal sector responsable del crecimiento económico del período de entreguerras.

Al final del libro, Losada presenta un “Ensayo bibliográfico”, organizado según los capítulos y en función de los ejes temáticos desarrollados, donde se mantiene la mirada abarcadora y de síntesis que persigue el autor durante toda la obra.

La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos.

Guadalupe Paz y Riordan Roett (editores)

Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2009, 318 páginas.

María Fernanda Vizán

El siglo XXI encuentra a China como uno de los actores globales con mayores proporciones de crecimiento en el campo de las relaciones internacionales. Ante este avance, sobretodo en materia de diplomacia y economía, Occidente observa que la idea de perder hegemonía toma cada vez más fuerza frente a un posible emergente sistema multipolar. Una desestabilización geopolítica sería consecuencia de la creciente intervención de China en los precios de las materias primas, los mercados de crédito y las divisas internacionales. Esta influencia se va ganando mediante una estrategia global llamada “ascenso pacífico”, totalmente opuesta a la utilizada por Estados Unidos contra la guerra del terrorismo. A su vez, mientras este último se ocupa de estos asuntos, China profundiza sus relaciones con el Sudeste de Asia, África y América Latina.

La presencia de China en el hemisferio occidental... se sitúa frente a este nuevo paradigma, estudiando la relación de Estados Unidos, China y América Latina. Es un desafío hallar, de cara al nuevo contexto, cuáles serán las mejores políticas vinculadas a la migración, la integración, el comercio y la inversión que podrán otorgar mayores beneficios a la región, y este libro aspira dar herramientas que permitan entender las ramificaciones del surgimiento de China como posible potencia.

La obra es producto de la reflexión de expertos en América Latina, China,

Estados Unidos y Europa. Presentan varias miradas sobre las consecuencias que pueden darse del avance en las relaciones de China con el mundo. El trabajo presenta cuatro partes: la primera brinda un panorama sobre cómo se presentan las condiciones en las cuales se establecen las relaciones entre China y América, haciendo hincapié en la importancia de Brasil ante la oportunidad que el contexto mundial de globalización ofrece para la cooperación Sur-Sur. A su vez, se presenta como viable la existencia de una geopolítica triangular conformada entre Estados Unidos, América Latina y China, donde el diálogo es un instrumento disponible que puede resolver la innegable asimetría de las partes. No obstante, hay cuestiones que deben ser resueltas en el mediano plazo. La existencia de una división espacial involucra cuestiones como las amenazas percibidas por Estados Unidos de la amplia Cuenca del Caribe, el futuro de Taiwán para China y las necesidades de recursos energéticos de las cuales América Latina es gran proveedora pero que se presenta como un conglomerado de países que aún intenta resolver cuestiones básicas de integración.

La segunda parte hace referencia al papel que asume Latinoamérica en el ascenso de China, sobretodo en cuestiones económicas y de seguridad energética. Para que la relación no caiga en el estigma del neocolonialismo, es necesario que la región resuelva ciertos

problemas que eviten que su participación sea solamente como proveedora de materias primas. Esta problemática se vislumbra en situaciones como el impacto de la prominencia china en los países exportadores de recursos naturales como Chile y Perú, los países con estructura de exportación mixta como Brasil y Argentina, y los que manejan exportaciones de bienes manufacturados como México y los de Centroamérica. De esta manera, es menester la intervención de un Estado capaz de incentivar la innovación e inversión en nuevas actividades vinculadas a las exportaciones con vistas a una reestructuración industrial que no lleve necesariamente a la vieja política de sustitución de importaciones. Para que se lleve a cabo este cambio, un primer paso puede ser que este Estado medie para la elaboración de una intensa cooperación entre lo público y lo privado, teniendo en cuenta la autonomía relativa de este último.

La tercera parte hace alusión a cómo se toma por parte de América Latina los avances de China en el mundo, dando dos cuestiones a resolver. Por un lado, la posibilidad de que China sea un modelo a seguir, y por otro lado, relacionado a lo anterior, si esto otorga beneficios, quiénes los asumen y qué consecuencias trae ello para el resto del continente. Que China sea un modelo a seguir no quiere decir que haya ciertas cuestiones que deben ser dejadas de lado. Este país tiene fuertes temas sin solucionar, como la propia inequidad socioeconómica, la contaminación ambiental, los bajos estándares de condiciones laborales, el desplazamiento

de productores locales al aumentar las importaciones de productos chinos, como así también el descenso de las exportaciones de bienes manufacturados de países como Brasil hacia el este de Asia. En vistas a las nuevas relaciones de la emergente potencia con África y el sudeste asiático, América debe actuar como observador, y en especial Latinoamérica, tomar las lecciones que se desprendan de esos intercambios, las cuales ayudarán a que se manifieste un desarrollo y crecimiento sostenido de cara al porvenir.

Por último se hace una exposición más exhaustiva sobre la relación triangular que se presenta en los primeros capítulos. Se intenta dar una respuesta a qué tipo de relación se desarrollará entre las partes y qué consecuencias traería para Estados Unidos. Parecería que América Latina tiene una gran posibilidad de redefinir su participación dentro de esta aldea global, pero de qué manera se manifieste depende exclusivamente de ella. Definir intereses compartidos, afianzar las relaciones dentro del continente, aumentar la cooperación entre los estados y hacia el interior de ellos mismos, redefinir la forma de inserción en el mundo en materia económica de manera tal que ningún país se vea perjudicado, es decir, del tipo de fortalecimiento de integración latinoamericana, dependerá el éxito del nuevo paradigma. China puede verse como una moneda de dos caras: como un potencial socio o como una nueva casa. Elegir qué cara es preferible tiene que ser considerado no por Washington, sino por los estados latinoamericanos.

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 4, Nº 2, Noviembre 2010

Artículos

La provocadora lectura de George L. Mosse del sentido de los nacionalismos. Su importancia teórica para la comprensión de los populismos latinoamericanos

JULIO PINTO

UBA / IIGG

ricardo.pinto@pjn.gov.ar

Los conceptos surgen y se consolidan en el transcurso de prolongados procesos históricos. Distintas tradiciones culturales producen diferentes abordajes a los mismos dándoles muchas veces un carácter polisémico. De allí la importancia que tienen los estudios de George L. Mosse para la comprensión, interpretación y aplicación de los conceptos de nación y nacionalismo, en sus obras sobre la Europa de los siglos XIX y XX. Su análisis de las circunstancias que les dan origen (secularización, urbanización e industrialización, que producen un alto grado de alienación social) le sirven para comprender el por qué del desplazamiento de la teología y la liturgia cristiana hacia la política de masas, en la búsqueda del absoluto, de las certezas perdidas. La utilidad del desarrollo teórico realizado por Mosse adquiere entonces gran importancia para el estudio del populismo, auténtica “idiosincrasia regional” de nuestra América.

“La teoría que no tiene en cuenta su contexto concreto se convierte en un mero juego, en un divertimento sin demasiada relevancia.”

GEORGE L. MOSSE (2008: 200).

Algunas consideraciones previas

Quien observa científicamente la realidad social comprueba que le es imposible interpretar cualquier tipo de acción política sin tener algún preconcepto sobre los resultados a los que arribará su investigación. Es más que obvio destacar asimismo que esta subjetividad se acrecienta cuando el observador se ha formado en una cultura extranjera y es entonces influenciado por las pautas de conducta de otra tradición cultural, que son diferentes a aquellas en las que se ha producido el hecho observado. La muy conocida falacia universalística que distingue a algunos investigadores. Una segunda reflexión debe entonces realizarse.

Investigar significa comprometerse con una actividad agotadora —conceptual y empíricamente— que reivindique la objetividad científica tanto en el diseño del marco conceptual como en la observación empírica, particularmente cuando aquello que se estudia es extremadamente polémico.

En el caso que aquí se estudia, el del significado de los nacionalismos, que tanta gravitación han tenido —y tienen— en la política contemporánea, su estudio empírico hace necesario recurrir a un gran rigor conceptual, dado que es imposible comprender recurriendo sólo a la descripción de los hechos. Y George L. Mosse logró obtenerlo, pese a que las ciencias sociales se caracterizan por desarrollarse en ellas una continua lucha sobre el marco conceptual que debe orientar la observación empírica. Lucha que en muchos casos hace caer a sus cultores en una confusión conceptual que perjudica la objetividad de la observación, impidiendo una adecuada aprehensión del significado del hecho observado.

Para abordar conceptualmente sus estudios, Mosse se identifica con la tradición conceptual alemana, en la cual la acción social debe tener un significado para el individuo que la lleva a cabo. Esto ha sido destacado permanentemente por los grandes pensadores germanos. Dilthey subraya la importancia de la comprensión, destacando que la especificidad de las ciencias del espíritu, lo que hoy conocemos como ciencias sociales, es ocuparse de un mundo que tiene significado para los actores implicados; los fenomenólogos afirman que el objetivo de las ciencias sociales es el de esclarecer el significado de un acto social para el individuo que lo cumple; los seguidores de Wittgenstein sostienen que las formas de actividad estudiadas por las ciencias sociales son aquellas en las que es posible percibir el significado (Skinner, 2001).

Max Weber, quien dio las pautas de la filosofía y el método que debían orientar los conceptos sociológicos fundamentales, fue a su vez categórico al definir que el individuo al actuar confiere un significado subjetivo a su comportamiento social:

“Explicar significa de esta manera, para la ciencia que se ocupa del sentido de la acción, algo así como: captación de la conexión de sentido en que se incluye una acción...” (Weber, 1969: 9).

El objetivo que se planteará Mosse al hacer suyo este abordaje conceptual, será el de poner en evidencia el significado de las creencias que está decidido a estudiar, ubicándolas en el interior del contexto socio-histórico-cultural en el que se apoyan. Esto no significa sólo reconocer que los sujetos cuyas creencias se estudian pueden haber tenido buenas razones prácticas

para hacer ciertas afirmaciones, sino también poder llegar a demostrar que esas convicciones no son solamente el resultado de una conducta racional, sino que asimismo su estudio es compatible con la racionalidad epistemológica.

La finalidad principal de las obras de Mosse es entonces la de poner al descubierto el particular contexto de preconcepciones y de otras creencias en el que surgen los nacionalismos, un contexto que sirve para comprender el carácter racional que tienen para el sujeto sus actitudes políticas en determinadas circunstancias. Actitudes de las que Mosse interpretará su significado para poder conceptualizarlas adecuadamente. Como tan bien lo planteara Weber, nuestros conceptos —que cambian con el tiempo— nos proveen de una serie de cambiantes perspectivas sobre el mundo en el que vivimos, dado que esos conceptos son el resultado de nuestra tentativa de darle sentido. Los conceptos articulan identidades, siendo ésta la razón por la que la obra de Mosse tiene tanta relevancia para la historiografía como para la teoría política.

El horizonte de sentido en el que surge la obra de George L. Mosse

George L. Mosse es el nieto de una de las más destacadas figuras de esa gran burguesía judeo-alemana que tanto aportó al surgimiento del Segundo Reich, Rudolf Mosse, fundador de un imperio editorial con sede en Berlín, que está presente también en gran parte de Europa. Su familia es entonces una de las más ricas del Reich (Mosse, 2008), razón por la cual recibe una educación de excelencia en un colegio fundado tras la Gran Guerra para educar a la elite alemana, la *Schule Schlon Salem*. El rigor de su enseñanza pudo llegar a costarle la vida, pero lo dotó de la notable formación humanística, como así también de un similar rigor teórico, que lo acompañarán a lo largo de su trayectoria académica. Cuando el Tercer Reich obliga a su familia a exiliarse, deberá continuar sus estudios en Suiza y Gran Bretaña, para luego graduarse en Historia en Harvard, ya en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial que lo obligó a un nuevo exilio, esta vez de Europa.

Opta entonces por iniciar una carrera académica en el claustro de profesores de la Universidad de Iowa en 1944, haciéndose ciudadano de los Estados Unidos. Su enseñanza se centrará en esos años en el análisis de la relación que se dio entre el puritanismo y el realismo político en la Inglaterra de los Tudor. Escapando a la impronta pragmática que caracteriza a la historiografía estadounidense, logró evidenciar como la casuística pudo conciliar en ese caso la relación existente entre la ética de la fe y la ética de la

responsabilidad, tema que tanto había preocupado a comienzos del siglo a la sociología histórica de Max Weber.

Incide mucho en su abordaje teórico del tema el *background* que le había provisto la cultura germánica. Así lo reconoce en su autobiografía:

“... desde el principio intenté aplicar a la historia inglesa de los siglos XVI y XVII conceptos teóricos que provenían de mi formación alemana y que tenían que ver con mi interés particular por la teoría, un interés que no encajaba en la educación inglesa dominante” (Mosse, 2008: 135).

En 1956 se traslada a la Universidad de Madison en Wisconsin, la que había tenido como profesor a Frederick Jackson Turner, figura emblemática para el Departamento de Historia y en cuyo cuerpo docente también influye mucho la obra del historiador Charles Beard. Historiadores progresistas, como los definió Richard Hofstadter (1970), escapaban al abordaje pragmático prevaleciente en la historiografía estadounidense. Molestaba mucho a Mosse el utilitarismo vigente en la misma como así también el hecho de que muchos de sus cultores se declararan orgullosos como estadounidenses de la ausencia de ideologías en su cultura, cultura de fuertes connotaciones anti intelectuales (Mosse, 2008). Mosse era categórico al respecto: “Este es un error de nuestro tiempo: subestimar la ideología”.

En el ejercicio del profesorado universitario en el que Mosse desarrolla su vocación, así lo reconoce:

“La historia se convirtió principalmente en un factor de crecimiento intelectual, así, como en un elemento clave de mi intento de adaptación y de reivindicación de mí mismo como profesor, investigador o miembro de una comunidad académica” (Mosse, 2008: 173).

Una universidad innovadora en el campo historiográfico, entiende que Mosse es el profesor más adecuado para enseñar Historia de la Cultura de la Europa Contemporánea, volcándolo de esa manera al análisis riguroso —y controversial— del nacionalismo que la distinguió en ese tiempo. Actitud obligada, por otra parte, dado que él no pretendía describir sino comprender, para poder interpretar la naturaleza del fenómeno, recurriendo para ello a la búsqueda del origen cultural de los prejuicios que habían obnubilado el juicio de las democracias europeas.

De comprender para poder prever su repetición, las actitudes, que conduxeron a un exacerbado nacionalismo, marco teórico aún válido —el pro-

pio Mosse así lo reconocería— para interpretar el fenómeno aun en otras circunstancias de tiempo y lugar:

Mosse describe en su autobiografía, con una claridad poco común, el sentido que le dio al ejercicio de una docencia e investigación universitarias tan provocadoras:

“... uno no puede entender su propia historia o la historia de un grupo étnico sin intentar entender las motivaciones de los otros, ya sean amigos o enemigos. El historiador, si quiere entender correctamente la Historia, no puede ser ni prejuicioso ni intolerante. Para mí, la empatía constituye todavía el núcleo del interés por la Historia, pero comprender no significa negar la posibilidad de juicio. Yo mismo he tratado mayoritariamente con gente y con movimientos que he juzgado con dureza, pero la comprensión debe preceder a todo juicio consistente e informado” (Mosse, 2008: 199).

En 1979 Mosse deja de ser profesor invitado para pasar a ser miembro del Departamento de Historia en la Universidad Hebrea de Jerusalén, ciudad en la que vive un tiempo en la casa del historiador Jacob Talmon —el más famoso historiador de esa universidad— célebre por su interesante análisis de la consecuencia no querida de la Revolución Francesa: el surgimiento de la democracia totalitaria. Pese a que usufructúa su importante biblioteca y hace suyas muchas de sus tesis, Mosse negará haber sido influenciado por su obra. Coincide también allí con el gran sociólogo de la cultura, Norbert Elias, con el que comparte temas de investigación, sin que tampoco en este caso se dé un trabajo en común. Asimismo, en 1988 se produce su estruendoso distanciamiento con François Furet, el historiador francés que había revisado críticamente la Revolución Francesa, pero que —pese a sus coincidencias con Mosse— entendía que había ciertos límites que no se podían trasponer (Gentile, 2007). Sólo en Renzo De Felice, otro gran solitario como él, encontrará la posibilidad de un diálogo fecundo, afinidad que permite comprender el éxito que acompaña a su obra en Italia ya desde sus inicios. En 1975 la mujer de De Felice traduce su libro sobre la nacionalización de las masas y el historiador italiano escribe la introducción a la misma (Gentile, 2007).

Alemán, sobreviviente del Holocausto y homosexual, no le fue fácil a Mosse integrarse en los diversos medios académicos por los que transitó. Pero sus circunstancias existenciales fueron a la vez las que lo impulsaron a una reflexividad crítica, a un análisis desmitificador, que lo transformaron en un auténtico provocador en un medio conservador como el historiográfico

(Mosse, 2008). Y que por esa razón le dieron a su obra una repercusión tan fuerte en las ciencias sociales de nuestro tiempo, al hacerles comprensibles los hechos por los cuales el epicentro de la política se había desplazado de la racionalidad de la normativa jurídica del Estado —la llamada política de gabinete, protagonizada por los notables— hacia las percepciones sociales de la realidad que definían subjetivamente a la nación dando lugar a la política de masas que identificará institucionalmente a los procesos democráticos desde la Revolución Francesa.

Como ya lo planteara previamente Carl Schmitt, la preponderancia de la política de Estado se había iniciado como respuesta de los juristas a los excesos de las guerras religiosas de los siglos XVI y XVII, sustentándose racionalmente en la obra de los grandes pensadores que lo defendieron desde Hobbes hasta Hegel. Pero a partir del período jacobino de la Revolución Francesa, que se nutrirá ideológicamente de la filosofía política de Jean Jacques Rousseau, propulsor de la religión cívica y de su correspondiente teología política, se verá prevalecer un nuevo concepto institucional, el de nación basado en dos principios asumidos axiomáticamente: los de la voluntad general y el patriotismo (Gentile, 2007).

Los siglos XIX y XX verán desarrollarse a un cada vez más agresivo nacionalismo, el que culminará en la Guerra Civil Europea que entre 1914 y 1945 casi terminó con Europa. Poco quedaba de la sabiduría con la que Grocio, Pufendorf y Wolf habían buscado limitar los horrores bélicos al tener presente la catástrofe humana producida por la Guerra de los Treinta Años. El irredentismo había conducido a gobiernos democráticos a convertir la guerra no ya en un conflicto limitado, sino en la búsqueda del aniquilamiento completo del enemigo. De allí que sólo la rendición incondicional del mismo podía poner fin a la violencia de las hostilidades, percibidas ahora como una guerra total. El inicio del siglo XX vio prevalecer un nuevo escenario institucional, en el que el nacionalismo prevalecerá sobre las ideologías que lo subestimaban: el liberalismo y el socialismo. Será la intención de dilucidar las razones de este fenómeno lo que orientará las investigaciones de Mosse a lo largo de su vida.

Mucho tiene que ver en esto la lectura de la modernidad que realizaba la cultura alemana, cultura de la que Mosse se consideraba un gran deudor intelectual; como lo evidencia su autobiografía, para él su trayectoria académica se inspiró siempre en el concepto de *Bildung* enunciado por Humboldt (Mosse, 2008). Tradición cultural que se distinguió asimismo por hacer ver críticamente el lado negativo de la modernidad que debía ser superado. Los tres momentos distintivos de la misma, secularización, industrialización y urbanización, evidenciaban hasta qué punto se transformaban las comunidades históricas al pasar a ser sociedades contractuales.

En las mismas, el racionalismo científico, basado más en plantear interrogantes que en definir certidumbres, dejaba de lado los dogmas religiosos pero no ofrecía sustitutos de los mismos; la industrialización y la urbanización acababan con la servidumbre pero creaban un proletariado suburbano que vivía en condiciones todavía más miserables. En sociedades atomizadas los individuos sólo estaban vinculados entre sí por lazos contractuales. Estas circunstancias habían sido definidas por Comte al destacar que si el orden sin progreso había caracterizado al Antiguo Régimen, el progreso sin orden distinguía a las nuevas sociedades. El conflicto político era permanente, tanto por razones religiosas como sociales e ideológicas, siendo la crisis de legitimidad de la dominación la que distingue al siglo XIX europeo. El Estado representativo se transformará entonces en el Estado gendarme para poder preservar el orden.

Tras la Revolución Francesa, el nacionalismo surge como la más fuerte respuesta política a la crisis de identidad suscitada en los países europeos por los cambios que se habían ido dando en el transcurso de la modernidad. La pérdida de la noción de comunidad histórica que les había dado a los individuos su sentido de pertenencia, ante el surgimiento de sociedades cada vez más complejas e impersonales, en continuo movimiento y transformación, en las que los individuos habían pasado a estar vinculados entre sí solamente por lazos contractuales, había conducido a muchos de esos individuos a estar afectados por un sentimiento de alienación. Sentimiento particularmente fuerte en aquellos países que recién estaban construyendo una comunidad nacional a la vez que una sociedad moderna, sustentada en la racionalidad matemática que le brindaban la ciencia y la tecnología.

Es Kurt Lenk quien define la “conciencia trágica de la sociología alemana” como un rasgo distintivo de la nueva disciplina, que había surgido en esa cultura para interpretar adecuadamente esos fenómenos y poder dar una respuesta eficaz a la crisis. Mientras que en Gran Bretaña y Francia la hegemonía cultural del positivismo hacía que sus ciencias sociales no se preocuparan por ellos, asumiendo estos cambios como una consecuencia obligada del desarrollo de la modernidad, el pensamiento alemán —tanto de derecha como de izquierda— percibía esta cuestión como el ojo de la tormenta de la crisis europea. Los trabajos de Freyer y Gehlen, de Horkeimer y Adorno, para citar a los más comprometidos con esta problemática, así lo demuestran (Raulet, 2006). Sin olvidar por cierto la centralidad que tenían para ese pensamiento el aporte de la fenomenología de Husserl y el existencialismo de Heidegger.

Este horizonte de sentido está permanentemente presente en la obra de Mosse. Cuando en 1980 revisa sus desarrollos teóricos sobre la nacionalización de las masas y el nazismo, analiza en la introducción —con una clari-

dad conceptual poco común— por qué el nacionalismo despertó tal eco social en las nuevas sociedades en el transcurso de los siglos XIX y XX:

“El nacionalismo promete restablecer el orden y el respeto por los valores inmutables, del mismo modo que mantener distinciones netas entre aquello que es aceptado y aquello que es inaceptable, estableciendo de esta manera líneas de conducta sobre las cuales hombres y mujeres pueden modelar su existencia para sustraerse a la confusión. Para la mayor parte de los hombres y de las mujeres que pueblan estas páginas, el slogan ‘masas contra el hombre’ resumía sus temores frente a la modernidad y la lucha para contener su individualidad en el ámbito de un universo ordenado” (Mosse, 1982: 3, traducción del autor).

Mosse rescata sólo tres grandes estudios de la cuestión que lo impulsaron a iniciar sus investigaciones sobre el nacionalismo: George Sorel y su énfasis en el rol social del mito, Gustave Le Bon y su psicología de las masas, y Vilfredo Pareto y su percepción del individuo como animal simbólico (Gentile, 2007); aunque también debió citar quizá a su contemporáneo Arnold Gehlen, para quien las instituciones eran para los individuos lo que los instintos para los animales, al establecer sus pautas de conducta. Diagnóstico también válido para explicitar el auge de los nacionalismos y, en las crisis más severas, de los fascismos, ante la deslegitimación institucional vigente.

Tal cual lo previera Max Weber, el poder sin legitimidad se transforma en mera fuerza, el poder percibido como legítimo goza en cambio de autoridad. Aporte teórico que es convalidado por la experiencia histórica posterior. Cuando las instituciones que distinguen al Estado representativo pasan a adquirir las características del Estado gendarme, se deslegitimizan y permiten su impugnación exitosa por parte de los nacionalismos (y de los fascismos). Contrariamente a ello, cuando el Estado representativo se asume a sí mismo como Estado de Bienestar, se relegitima dado que provee a la ciudadanía a la vez que el pleno goce de las libertades individuales también el de los derechos sociales, creando lazos de pertenencia para superar la alienación previa. Esta será la fórmula con la que la Europa de la posguerra superará la crisis de legitimidad de sus democracias, salvaguardándolas del acecho de sus impugnadores. Del mismo modo que la integración europea, con la aceptación del concepto de comunidad de destino entre las naciones europeas, logrará obtener la paz al comenzar a establecerse una ciudadanía europea para superar los nacionalismos previos que habrían conducido a una segunda Guerra de los Treinta Años y al Holocausto. Tanto en el orden

internacional como en el interior de las naciones que la componen la paz internacional y la paz social pasan a caracterizar a la Unión Europea.

Mosse y la historia cultural

Mosse entendía la historia cultural, ya desde sus primeras investigaciones, como la historia de las actitudes sociales producidas por diversos factores. Así lo define en 1961 en *The Culture of Western Europe. The Nineteenth and Twentieth Centuries*:

“Nosotros nos ocupamos de hábitos mentales a través de los cuales se manifiestan actitudes hacia la vida. El sistema de pensamiento, la ideología, tiene una importancia primaria porque produce actitudes hacia la vida y hacia todo aquello que la vida representa para la gente. Pero precisemos que la ideología que nunca está aislada de los problemas que debe afrontar una época es, sobre todo, una respuesta a ellos” (Mosse, 1961: 4-5, traducción del autor).

En el origen del proceso de la cultura europea que desembocaría en el totalitarismo, Mosse ubicaba la condición del hombre moderno, quien desde fines del siglo XVIII se encontraba viviendo en una realidad cada vez más cambiante e incierta. Como consecuencia de los permanentes y vertiginosos cambios producidos por los descubrimientos científicos, la industrialización, la urbanización y la secularización —que al disolver certidumbres milenarias había conducido a continuar revueltas políticas y sociales— el resultado obligado de ello era el surgimiento de individuos a los que la modernidad llevaba a la alienación. Los que buscaban por esa razón una autoridad en la que sustentarse y que a la vez les ofreciera la posibilidad de “una mejor vida y un futuro más feliz”.

El romanticismo pareció darle una respuesta a esas expectativas con su propuesta de concretar una nueva “totalidad de la vida” a través de la integración emotiva del individuo en una unidad orgánica que lo trascendía: la nación, la que desde esa perspectiva no es el resultado de la racionalidad contractualista que distingue al Estado, sino de una realidad trascendente y de su espíritu, el que se expresa en su lengua, en su cultura y en sus tradiciones. El nacionalismo, al ser el producto de la búsqueda de la integración entre el individuo y su nación, se difunde por toda Europa, pero asume características diferentes según las distintas tradiciones históricas y situaciones políticas. En Alemania, como reacción a la división y debilidad política

que la distinguen, las que la han hecho ser avasallada por Napoleón, el nacionalismo romántico hace suya una forma agresiva y antiliberal del nacionalismo cultural, que concebía a la libertad del individuo únicamente como proceso de integración total en la nación.

A fines del siglo XIX, la revuelta neorromántica producto de un “sentimiento de alienación”, que en algunos escritores se transforma en “una orgía de pesimismo y consciente rechazo de los valores burgueses sin términos medios”, se da en el mismo momento en el que la sociedad burguesa —y los valores en los que se apoyaba— creía haberse impuesto. Como lo expresa Mosse en la obra citada, ella es la manifestación de un acentuado “cambio del espíritu público en Europa”. Por eso según él, esta crisis resulta ser el momento más importante de la reorientación de la cultura europea hacia el totalitarismo. De allí que la Primera Guerra Mundial completa un proceso comenzado mucho antes, abriendo la puerta al dominio de las actitudes mentales que se habían difundido previamente. La guerra de las máquinas desmitifica la sacralización de la ciencia y la tecnología que había llevado a cabo el positivismo. Y como reacción contra la tendencia deshumanizante de éste, se exaltó el irracionalismo, radicalizándose al nacionalismo. Así lo analiza Mosse en esta obra:

“Las certezas se disolvían en todas partes: los cambios de la ciencia procedían conjuntamente con los cambios producidos por la guerra. El resultado fue una acentuada búsqueda de raíces, de autoridad, de alguna esperanza, como respuesta superadora de la realidad de los acontecimientos. El liberalismo y la era burguesa había visto sacudidos sus cimientos, los que habían ya sido erosionados antes de la guerra” (Mosse, 1961: 288, traducción del autor).

No era de asombrarse entonces el que “para muchos, la única alternativa fuera o el marxismo, o un nuevo romanticismo y el nihilismo” agrega Mosse.

Como resultado de sus estudios previos, Mosse llega posteriormente a una valiosa definición, la de considerar importante a las ideologías sólo cuando son institucionalizadas. Como lo destaca Gentile:

“...es decir cuando la ideología se hace concreta a través de las instituciones culturales, el arte, la literatura, la cultura popular, difundiendo mitos y estereotipos morales y estéticos, que forman las actitudes de la gente frente a la realidad y orientan sus elecciones...” (Gentile, 2007: 61).

Los fascismos serán entonces la expresión histórica de ese nacionalismo que le aportaba su premisa fundamental, el logro de una sociedad orgánica, sin clases, en la que predominara como actitud una búsqueda de la unidad, de la comunidad organizada.

Mosse planteaba de este modo las bases de un nuevo tipo de historia cultural, que divergía categóricamente de la historia de las ideas, entendida hasta entonces como el análisis del pensamiento teórico formal que expresaban las elites. Sus estudios se centraban en una historia de las actitudes sociales, actitudes que se ponen de manifiesto cuando se produce la transformación de la ideología en estereotipos y mitos colectivos, que el historiador debe analizar para comprender de qué modo se orientan las decisiones de los individuos frente a las múltiples opciones que ofrece la realidad, en una determinada situación histórica. Colocará entonces la subjetividad de las “actitudes hacia la vida” en el centro de sus estudios sobre el nacionalismo de masas, sin que esto signifique, como ya se ha dicho, subestimar la importancia objetiva de la realidad.

Mosse se percibía a sí mismo como “un intelectual libre”, tal cual lo definiera Karl Mannheim. Libre de compromisos nacionales o sociales por las circunstancias que le tocó vivir, pensaba que ello le permitiría realizar un análisis objetivo y desmitificador del surgimiento y evolución de los nacionalismos europeos hasta llegar a los fascismos. Iconoclasta, comprendía que sus rigurosos análisis de esta ideología chocaban con las dos principales corrientes historiográficas vigentes: la positivista y la marxista, que simplificaban y descalificaban el nacionalismo de masas al percibirlo más como una patología social producto de una deshonesta manipulación de las mismas que como una ideología producto de las anomalías que había evidenciado el progreso. Mosse, podría agregarse, tampoco aceptaba las tesis de la historiografía revisionista alemana, rechazando los planteos de Ernest Nolte que atribuían el surgimiento de los fascismos básicamente a una reacción nacionalista contra el comunismo soviético, dando así poca relevancia a la evolución de una *weltanschauung* que se había desarrollado previamente a lo largo de dos siglos hasta lograr imponerse en la cultura popular.

La publicación de *La nacionalización de las masas*

En 1975 Mosse publica esta obra, que es considerado su análisis más logrado del nacionalismo de masas. Desde el abordaje cultural de la cuestión que lo caracteriza, centra entonces su atención en el estudio de la “nueva política”, en el desarrollo de una “religión secular”:

“Nuevas y diferentes instituciones saltaron a la palestra dentro de una religión secular que unía al líder con el pueblo, proporcionando al mismo tiempo un mecanismo de control social sobre las masas (...) Dicha religión se basaba en diversos mitos y símbolos fundados en el anhelo de escapar a las consecuencias de la industrialización. La atomización de la mentalidad del mundo tradicional y la destrucción de los vínculos ancestrales y personales fueron penetrando en la conciencia de gran parte de la población. Los mitos que constituyeron la base de la nueva conciencia nacional (...) pretendían dar al mundo una renovada plenitud y reintegrarle la idea de comunidad a una nación fragmentada. En Alemania, el ‘anhelo del mito’ lo percibieron muchos contemporáneos, desde la Revolución Francesa hasta la Segunda Guerra Mundial. Sus orígenes tenían profundas raíces históricas (...) Esos mitos no se mantenían aislados, sino que se ponían en funcionamiento mediante el uso de símbolos: materializaciones visibles y concretas de los mitos en los que la gente podía participar (...) El anhelo de símbolos ejemplificado por Schelling era característico del romanticismo alemán. Los símbolos, la materialización de los mitos populares, proporcionan al pueblo su identidad (...) El nacionalismo, cuyos comienzos coincidieron con los del romanticismo, convirtió los símbolos en la esencia de su estilo político” (Mosse, 2007: 20-21).

Pero para Mosse esta “nueva política” no estaba basada sólo en el romanticismo alemán. Se sustentaba también en una idea dieciochesca, la de la soberanía popular; expresada por el liberalismo francés a través de Rousseau y llevado a la práctica por el jacobinismo.

“Las dinastías reales o principescas ya no suplantaban más la expresión del propio pueblo. Este concepto de voluntad popular se precisó mediante la idea de ‘voluntad general’, tal como Rousseau la había expresado, asentándose en la creencia de que la naturaleza del hombre como ciudadano sólo puede existir activamente cuando todas las personas actúan juntas como un pueblo reunido. La voluntad general se convirtió en una religión secular, en la que el pueblo se adoraba a sí mismo y la nueva política trataba de guiar y formalizar ese culto. La unidad del pueblo no sólo se cimentaba en la idea de ciudadanía común, sino que su función representaba una conciencia nacional recién despertada, que se había desarrollado en muchas naciones

europas junto al ideal de soberanía popular. Ahora en el siglo XVIII, se decía que la nación se basaba en el propio pueblo, en su voluntad general, y que su símbolo ya no era únicamente la lealtad a unas determinadas dinastías reales establecidas. En consecuencia el culto al pueblo se convirtió en culto a la nación y la nueva política trató de expresar esa unidad mediante la creación de un estilo político que en realidad se transformó en una religión secularizada. ¿Cómo se logró esto?: desde comienzos del siglo XIX, a través de la utilización de mitos y símbolos nacionales, y del desarrollo de una liturgia que permitía participar al pueblo en dicho culto” (Mosse, 2007: 16).

Sin que use nunca el término, Mosse acentúa su caracterización de la sacralización de la política que distingue al nacionalismo de masas desde la Revolución Francesa:

“Durante la Revolución Francesa los festejos públicos se habían tornado mitos ‘cúlticos’ y esta tradición prefiguró el interés por la nueva política que, décadas más tarde, mostraría Alemania. En este país hubo diversos grupos que crearon sus propias manifestaciones festivas y litúrgicas dentro de un contexto político (...) Además hubo símbolos permanentes que ayudaron a preparar a la población para la nueva política: no sólo fuegos sagrados, banderas y canciones, sino, sobre todo, monumentos nacionales hechos de piedra y argamasa. El monumento nacional como forma de autoexpresión sirvió para anclar los mitos y símbolos nacionales en la conciencia del pueblo, y algunos de ellos han mantenido su efectividad hasta el presente” (Mosse, 2007: 22).

Si las catedrales, verdaderos “evangelios de piedra”, habían expresado en el Medioevo la grandeza de Dios frente a la pequeñez del individuo, definiendo estéticamente a su tiempo, el mismo efecto buscaban ahora los nacionalismos, confrontando al ciudadano con la grandeza de la nación, a través del gigantismo de los monumentos nacionales:

“... la implicación directa de las masas populares obligó a la política a convertirse en un drama basado en los mitos y en sus símbolos, un drama al que se otorgaba coherencia mediante un ideal de belleza determinado de antemano. Con frecuencia se consideraba que los actos políticos eran especialmente efectivos

por ser hermosos (...) En este sentido la tradición religiosa tuvo un papel destacado (...) Aquí nos acercamos a la tradición teatral y dramática del Barroco, tal como aparece en las iglesias de esa época (...) La razón era que la belleza (...) tenía que simbolizar el orden, la jerarquía y la nueva ‘plenitud del mundo’ (Mosse, 2007: 21; Mosse, 1973).

Como correlato lógico de este desarrollo teórico, Mosse expresa entonces su convicción de la sacralización de la política. Como lo subraya tan agudamente George Steiner, “la nostalgia del absoluto”, que ha producido la secularización conduce a los individuos a buscar nuevas certezas (Steiner, 2001). De allí las formas litúrgicas que dan los nacionalismos a la política, dado que “la política era un drama dentro del cual tenían lugar mitos litúrgicos”:

“Lo artístico y lo político se habían fusionado. Frente a los problemas de la industrialización, el nacionalismo alemán se definió como algo realmente creativo; lo artístico se tornaba político. El paralelismo con el cristianismo se hacía de nuevo presente. El arte cristiano era la expresión visible de la teología cristiana y la belleza y la liturgia ayudaban a disciplinar a la congregación. Para el movimiento nacionalista alemán, la creatividad artística no sólo expresaba la naturaleza interna del hombre, sino que, mediante símbolos y festejos públicos, también ayudaba a modelar la masa informe. Al elegir los ‘lugares sagrados’ en los que habían de encuadrarse los festejos y monumentos nacionales, se ponía un énfasis similar en las emociones que fomentaba un entorno adecuado, cuya creación también había sido cometido de la arquitectura sacra en el cristianismo” (Mosse, 2007: 30).

Es entonces comprensible que cuando los nacionalismos europeos lleguen a gobernar sus naciones tras la catástrofe del ‘14, que a la vez que los ha radicalizado les ha dado la coyuntura favorable para asaltar el poder, definen su ideología como una actitud ante la vida, no como una filosofía política elaborada sintética y racionalmente por pensadores. Mosse es muy claro al respecto:

“El pensamiento político fascista y nacionalsocialista no puede juzgarse en función de la teoría política tradicional. Apenas tienen elementos en común con sistemas racionales y lógi-

camente constituidos como los de Hegel o Marx. Este hecho ha importunado a muchos analistas que, al observar el pensamiento político fascista, han condenado su vaguedad y ambigüedades. Pero los propios fascistas describieron su pensamiento político más como una ‘actitud’ que como un sistema; en realidad era una *teología* que proporcionaba el marco para el culto nacional. Como tal sus *ritos y liturgias* eran esenciales, y constituían un elemento capital de una teoría política que no dependía del atractivo de la letra escrita (...) los discursos, más que suponer una exposición didáctica de la ideología, cumplían una función litúrgica. La propia palabra hablada se integraba en los ritos de culto y, al final, lo que en verdad se decía tenía menos importancia que el entorno y las ceremonias que rodeaban tales discursos” (Mosse, 2007: 24).

Conclusiones

Por lo hasta aquí expuesto, puede considerarse que muchas de las características de los nacionalismos, desde sus orígenes hasta su culminación en el siglo XX en Europa, son ciertamente importantes para observar el fenómeno nacionalista en nuestra América. O, como suele anatematizarse en este tiempo, del populismo. Ello requerirá posteriores estudios que realicen una aplicación crítica de este corpus teórico a la búsqueda de una mejor comprensión e interpretación de nuestros nacionalismos. A su aplicación hermenéutica al análisis politológico del populismo que identifica nuestra “idiosincrasia regional” y por lo tanto, da su sentido a los procesos de integración en curso.

Bibliografía

- Gentile, Emilio (2007). *Il fascino del persecutore. George L. Mosse e la catastrofe dell'uomo moderno*, Roma, Carocci.
- Hofstadter, Richard (1970). *Los historiadores progresistas. Turner Beard, Parrington*, Buenos Aires, Paidós.
- Mosse, George, L. (1961). *The Culture of Western Europe: The Nineteenth and Twentieth Centuries. An introduction*, Chicago, Rand McNally.
- Mosse, George, L. (1973). *La cultura Nazi. La vida intelectual, cultural y social en el Tercer Reich*, Barcelona, Ediciones Grijalbo.
- Mosse, George L. (1982). *Luomo e le masse nelle ideologie nazionaliste*, Roma-Bari, Laterza.

- Mosse, George, L. (2007). *La nacionalización de las masas. Simbolismo político y movimientos de masas en Alemania desde las guerras napoleónicas al Tercer Reich*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mosse, George L. (2008). *Haciendo frente a la historia. Una autobiografía*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València.
- Raulet, Gerad (2006). *La philosophie allemande depuis 1945*, París, Armand Colin.
- Skinner, Quentin (2001) *Dell'interpretazione*, Bolonia, Il Mulino.
- Steiner, George (2001). *La nostalgia del absoluto*, Madrid, Siruela.
- Weber, Max (1969) *Economía y sociedad*, México D.F., FCE.

Palabras clave

Mosse – nacionalismo – cultura – fascismo – romanticismo

Key words

Mosse – nationalism – culture – fascism – romanticism

Abstract

Concepts emerge and consolidate along lengthy historical processes. Different cultural traditions produce different approaches to them, many times giving them a polysemous character. For that reason George L. Mosse's studies on Europe in the 19th and 20th centuries are important to understand, interpret and apply the concepts of nation and nationalism. His analysis of the circumstances that produced them (secularization, urbanization and industrialization, that produced high levels of social alienation) were useful for him to understand why, in search of the absolute and the lost certainties, mass politics has displaced theology and Christian liturgy. The usefulness of Mosse's theoretical development has acquired great importance for the study of populism, authentic "regional idiosyncrasy" of the Americas.

Orígenes de una fuerza política: el Partido Peronista en la Provincia de Buenos Aires, 1947-1955

OSCAR AELO

UNMDP

ohaelo@mdp.edu.ar

En este trabajo se analiza la trayectoria del Partido Peronista en la más importante de las provincias de la Argentina entre 1947 y 1955. El estudio enfatiza las pautas de la organización interna del partido y la configuración de sus grupos dirigentes. El análisis del material empírico permitirá mostrar la existencia de dos tipos divergentes de partido en el período, signado por una profunda cesura o solución de continuidad sobrevenida alrededor de 1951, sugiriéndose que la misma estuvo originada en las disputas por el poder entre grupos dirigentes peronistas rivales.

Introducción

El Partido Peronista no ha sido objeto de una atención historiográfica continuada. Los análisis existentes, que raramente o nunca confrontan entre sí, presentan ideas diversas en torno a su relevancia política, los lineamientos de su organización interna o las características de su personal dirigente. En los últimos años, una línea fructífera de estudios sobre el peronismo se ha detenido en las distintas configuraciones provinciales del movimiento/régimen. Pero inclusive en esta línea son escasas y poco integradas las investigaciones específicas sobre el partido. En lo que sigue, se analiza el proceso de formación, crisis y reformatión del Partido Peronista, intentando articular los planos provincial y “nacional” del problema.

I. La formación inicial del Partido Peronista

1.1. La unificación por “arriba”

En las elecciones generales de febrero de 1946, el por entonces Coronel Perón alcanzó la presidencia del país conduciendo una coalición de hecho, formada principalmente por el Partido Laborista y un desprendimiento de la Unión Cívica Radical denominado finalmente Junta Renovadora. Estas fuerzas mostraron durante todo el período preelectoral una notable des-

afección, que en algunas provincias condujo a la presentación de listas de candidatos autónomas de cada partido. Ello no impidió la clara victoria de la coalición peronista, que obtuvo tanto la presidencia como la casi totalidad de los gobiernos provinciales. Pero esta situación, en lugar de propender al apaciguamiento de las fricciones previas, tendió a agravarlas, y se manifestó en la búsqueda de “espacios de poder” en los nuevos gobiernos aún en formación. Los líderes laboristas, en particular, continuaron rechazando toda colaboración con los integrantes de la Junta Renovadora, considerándolos meramente como elementos arribistas y ambiciosos, expresiones anacrónicas de la vieja política argentina¹. Los adversarios del laborismo, a su vez, cuestionaban la pretensión de ellos de hegemonizar los lineamientos políticos del nuevo movimiento. Este tenso marco pretendió ser arbitrado por los integrantes del círculo íntimo de Perón, instando repetidas veces a la unidad de las organizaciones peronistas para facilitar las tareas gubernamentales². El reiterado fracaso de estos intentos, que parecía augurar la disolución de la frágil coalición, impulsó a Perón a intervenir directamente. En una famosa proclama leída por radio el 23 de mayo de 1946, el presidente electo, asumiendo el título de “Jefe Supremo del Movimiento”, ordenaba:

“... caducan en toda la República las autoridades partidarias actuales de todas las fuerzas que pertenecen al Movimiento Peronista; (...) Como Jefe, encargo en la fecha a los camaradas legisladores (...) la organización de todas las fuerzas peronistas como Partido Único de la Revolución Nacional”³.

La resolución fue recibida con general agrado en las huestes del radicalismo renovador. En el laborismo provocó un mayúsculo sobresalto; las disímiles posiciones de sus dirigentes se dirimieron en una asamblea partidaria donde, pese a la opinión en contrario de varios importantes líderes, por mayoría se resolvió adherir al nuevo partido (Torre, 1990). La “orden” de Perón forzaba la unificación de las fuerzas que le eran adictas; sin embargo, acaso previsiblemente, no resolvía sus discordias sino que las trasladaba al interior del Partido Único. En los debates subsiguientes, concentrados en torno a proyectos organizativos, los laboristas propusieron la reproducción de ciertas claves de su organización

¹ Aserciones de ese tenor aparecen en las memorias de algunos dirigentes laboristas. Véase, por ejemplo, Gay (1999); o Reyes (1987).

² “Concitamos al pueblo a propiciar la unidad radical-laborista, en una conjunción partidaria, que con una sola doctrina se dedique, para bien de la Patria, a estructurar el partido de gobierno con cuyo decidido apoyo pueda cumplir la definitiva emancipación político-social y económica de la Nación Argentina” (documento firmado por Alberto Teisaire y Juan A. Bramuglia, véase diario *La Nación*, 8/04/1946).

³ Ver la proclama íntegra de Perón en Cursack (1947: 13-17).

original, firmemente asentada en la estructura sindical. Los renovadores, por su parte, insistieron en la alternativa de una organización de tipo “federal”, manteniendo cada fuerza de la coalición su autonomía. El directorio nacional del Partido Único, denominado Junta Ejecutiva Nacional, se mostró básicamente irresoluto para contener las tendencias centrífugas que emergían de los constantes desacuerdos y nada avanzó en términos organizativos. En ese marco, una reunión nacional de dirigentes peronistas realizada a finales de 1946 resolvió, buscando seguramente reaseguros simbólicos de una unidad frágil, renombrar al partido como Peronista (Bustos Fierro, 1969). Poco después, la Junta Ejecutiva era substituida por un nuevo organismo directivo denominado “Consejo Superior” que, procurando conciliar los distintos puntos de vista, se abocó a preparar la reunión del primer Congreso Nacional del partido, donde se establecerían sus bases organizativas (Mackinnon, 2002).

1.2. Los peronistas bonaerenses: dilemas y resoluciones

Este marco general determinó las actividades de los dirigentes bonaerenses. En las elecciones de febrero de 1946, laboristas y renovadores habían llegado a un mínimo acuerdo —tras enconadas disputas— en torno a las candidaturas al Ejecutivo nacional y al provincial. Pero para los cargos legislativos —diputados nacionales y legisladores provinciales— cada partido presentó sus propias listas de candidatos. Al instalarse el nuevo gobierno bonaerense, las disensiones entre ambas fuerzas continuaron, expresándose inicialmente en la Legislatura provincial (instalada a finales de abril), donde contingentes apreciables de uno y otro partido se trataban prácticamente como adversarios. Disensiones similares afectaron la conformación del Ejecutivo. La fragilidad de la coalición peronista hacía dudar a los observadores sobre su eventual continuidad⁴. La reducción a la unidad, en rigor, sólo fue conseguida tras la “orden” de Perón. La terminante lógica de “amigo-enemigo” con la que el presidente electo consideró el problema, aun si no era del todo cierta, clarificó las posiciones políticas: o ingresar al Partido Único, o pasar a la disensión abierta. El grueso de los dirigentes y militantes peronistas optó por la primera alternativa. La segunda fue tomada por un reducido puñado de líderes del Partido Laborista, capitaneados por C. Reyes⁵.

⁴ En este sentido, un editorial del diario *La Capital* (de Mar del Plata) del 20 de marzo de 1946, decía: “Será cuestión de preguntarse si el ‘peronismo’ continuará creciendo, consagrado el coronel Perón, o entrará en una era de disminución de sus fuerzas como consecuencia de constituir una agrupación inorgánica, ya que su formación fue el fruto de la acción casi improvisada de los adictos al ex secretario de Trabajo y Previsión”.

⁵ Este dirigente, electo diputado nacional en febrero de 1946, continuó dirigiendo los restos del Partido Laborista en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, y poco a poco fue deslizándose hacia un abierto antiperonismo.

La unidad peronista se manifestó claramente en las instancias gubernamentales, tanto en el Ejecutivo provincial como en el Legislativo, donde la inmensa mayoría de parlamentarios se apresuró a conformar “bloques peronistas”, en ambas cámaras de la Legislatura.

Paralelamente avanzaba la unidad en la estructura partidaria. En junio de 1946 se constituía la Junta Provincial del Partido Único, cuyos integrantes representaban a los distintos componentes del “movimiento” peronista⁶. Esta “unidad” simbólica parecía el único punto que el directorio provincial podía alcanzar. Todo lo demás era neblinoso: no existían criterios compartidos acerca de cómo “hacer” el partido; no había un modelo “listo” para ser copiado; ninguna ayuda podía esperarse de otras direcciones provinciales (tan huérfanas de orientaciones como la bonaerense). En el proceso de organización partidaria, la Junta Provincial avanzó a tientas. En principio, intentó establecer organismos directivos de alcance regional, a los que denominó “Juntas de Sección” (referidas a las ocho secciones electorales en que se dividía la provincia), encabezadas por los legisladores electos pertenecientes a cada una de ellas (Cursack, 1947). En el ámbito específico donde se desarrollaba la vida política cotidiana — los municipios— los dirigentes provinciales se limitaron a enviar observadores bajo la brumosa figura del “veedor”, quienes parecen haberse resignado a aceptar la informalidad predominante en el tumultuoso conglomerado peronista⁷. Un problema adicional, específicamente bonaerense, estuvo constituido por las insistentes demandas de la oposición reclamando la normalización de los gobiernos municipales. El gobierno provincial, un tanto apresuradamente, convocó a elecciones generales en ese nivel, en principio para marzo de 1947, aunque un par de meses después canceló la convocatoria⁸. En el ínterin, sin embargo, los dirigentes del Partido Único provincial, frente a la necesidad de definir criterios para seleccionar candidatos a cargos públicos, esbozaron una tentativa basada en la realización de elecciones internas en cada municipio de la provincia (Quiroga, 2004). La compulsión intrapartidaria, sin embargo, fue suspendida ante la cancelación de los comicios generales.

⁶ La Junta Ejecutiva Provincial estuvo constituida por Roberto Cursack (presidente), Héctor Cámpora (vicepresidente), César Bressa y Adolfo Orosco (secretarios), Alfredo Busquet (tesorero), Guillermo Lasciar (protesorero) y Manuel Torres (secretario de actas). Representaban a los distintos segmentos del movimiento peronista: Cursack y Lasciar, laboristas; Busquet y Bressa, renovadores; Cámpora, independiente-laborista; Orosco y Torres, sindicalistas.

⁷ Esa informalidad se expresó en la formación de innumerables “ateneos”, “bibliotecas” y agrupamientos variados, generalmente sin vínculos orgánicos entre sí.

⁸ El gobierno decidió postergar las elecciones municipales hasta marzo de 1948, argumentando problemas en la confección de los padrones.

Los mecanismos trabajosamente procurados se experimentaron finalmente en las primeras elecciones internas del Partido Peronista, desarrolladas el 21 de setiembre de 1947. El objetivo principal de la consulta, realizada simultáneamente en todas las provincias del país, fue la elección de delegados para el Congreso Nacional del partido⁹. Los escasos trabajos que han hecho referencia a este importante acontecimiento apenas se preocuparon por destacar las distorsiones o anomalías que habrían ocurrido en algunos distritos¹⁰. No obstante, el desarrollo del proceso electoral en la Provincia de Buenos Aires ofreció una muestra de las potencialidades pluralistas y participativas que el peronismo albergaba. El entusiasmo popular —característico del peronismo— de ningún modo se limitaba a la pasiva asistencia a los actos donde hablaba Perón, como claramente visualizaron los observadores:

“El comentario que unánimemente ha podido recogerse (...) es que pocas veces se ha registrado en la provincia y, sin duda, cabe hacer extensivo el concepto al resto del país, un clima de entusiasmo tan vivo y fervoroso en comicios que se relacionan exclusivamente con el funcionamiento de una agrupación política” (diario *El Argentino*, 21/09/1947).

El clima de fervor pareció atravesar por entero a los militantes que tomaron parte de las tareas internas del partido, y se tradujo en la altísima cantidad de 229 listas de candidatos disputando los cargos partidarios. La explicación de este hecho reside en el formato con el cual los bonaerenses organizaron su elección. Retomando la experiencia trunca de enero-febrero, la Junta Provincial decidió constituir el nivel elemental de autoridad partidaria en el ámbito municipal. De tal manera, en cada uno de los ciento doce municipios de la provincia los afiliados peronistas concurren a elegir un “Consejo Directivo Local”, que pasaba a ser la autoridad ejecutiva partidaria del distrito¹¹. Las situaciones locales no fueron homogéneas; en algunos distritos, los electores debieron optar por concurrir a votar una lista única, mientras que en otros podían elegir entre varios candidatos. De todos mo-

⁹ Sólo en las provincias de Corrientes y San Juan no hubo elección por problemas políticos específicamente locales (véase diario *Democracia*, 22/09/1947).

¹⁰ Véase Little (1973) y Tcach (1991); según el primer autor, en Capital Federal hubo denuncias de “presión” del gobierno favoreciendo a una de las listas enfrentadas. En Córdoba, según Tcach, habría habido “fraude”.

¹¹ En verdad, fueron 120 los Consejos Locales que los peronistas establecieron. El municipio de La Plata fue dividido en 9 secciones que elegían su propio Consejo. Los restantes municipios elegían uno cada uno.

dos, la concurrencia fue imponente: en total participaron más de cien mil personas¹².

Repárese que la convocatoria interna del Partido Peronista tenía como objetivo elegir delegados al Congreso partidario, ámbito en el que se decidiría la estructura interna de la organización. Los dirigentes bonaerenses, no sabemos si en forma autónoma o acordada con niveles superiores, se adelantaron a lo que aquél congreso decidiría, y establecieron un diseño por el cual Consejos Directivos locales y congresistas provinciales eran electos por los afiliados de cada municipio¹³. Este “formato”, podría decirse experimental, fue una solución creativa para varios de los dilemas con que los dirigentes bonaerenses se enfrentaban. Destaquemos los aspectos principales. Una primera característica digna de mención es que este diseño dejaba en manos de los dirigentes locales la cuestión de su presumida “representatividad”, avizorando la cercana necesidad (que se tornaba impostergable) de convocar a elecciones comunales y de designar, en consecuencia, los candidatos a cargos públicos municipales. Una segunda característica fue aún más interesante. Al circunscribir en el ámbito municipal la disputa por cargos partidarios, el diseño organizativo tendía a diluir la posibilidad de articular “líneas” políticas de alcance provincial, evitando, tendencialmente, la persistencia de laboristas y renovadores como corrientes orgánicas dentro del partido (cuyas disputas, como hemos visto, daban la pauta en el plano nacional). Aunque no es posible establecer si esta era una de las intenciones de los proyectistas de la elección interna, sin duda ella fue la consecuencia: la competencia por la conducción partidaria en cada distrito opuso dirigentes enfrentados por criterios variados (ideológicos, militantes, personales), que no participaron como representantes locales de tendencias políticas generales. Finalmente, el formato de la elección contribuía a legitimar cuerpos dirigentes, resolviendo un problema elemental. El carácter fluido con que las fuerzas peronistas originarias se presentaron a la elección de 1946 dejó como consecuencia que nadie supiera bien quién era “dirigente”. La enorme cantidad de listas de candidatos para cargos partidarios se revela como un indicador de la inexistencia de jerarquías comprobadas. De este modo, la elección interna del peronismo bonaerense se reveló como un gigantesco laboratorio de legitimación del variado arco de voluntades militantes puestas en acción desde 1945-1946.

¹² Con los incompletos datos electorales que suministra el diario *La Nación* (23-24/09/1947) hemos computado 109.000 votantes. Según el diario *La Capital*, de Mar del Plata (3/10/1947), los mismos ascendieron a 147.000. En la elección interna de la Unión Cívica Radical realizada contemporáneamente, los participantes fueron 57.000 (véase diario *La Nación*, 2/12/1947).

¹³ En rigor, los congresistas electos en la oportunidad eran “nacionales”, aunque luego —como veremos enseguida— actuaron como delegados provinciales.

En ese verdadero *test*, las personas que actuaban, o pretendían actuar como dirigentes partidarios del peronismo debieron validar su condición ante la masa afiliada. Una primera evaluación de este proceso requiere establecer los antecedentes de aquellos dirigentes que se postulaban a la presidencia de los Consejos Directivos locales. Hemos contabilizado la presencia de 229 individuos que presentaron su candidatura, de los cuales localizamos los orígenes políticos de 110¹⁴. No es difícil establecer los cursos centrales de la provisión de dirigentes: laboristas (39 por ciento), renovadores (34 por ciento) y comisionados municipales (17 por ciento) concentran el 90 por ciento de los candidatos con antecedentes visibles. Otro enfoque del resultado de la elección consiste en observar a los triunfadores, aquellos dirigentes que obtuvieron la presidencia de los Consejos locales. Localizamos, en este caso, 71 presidentes (sobre un total de 120). Con leves variaciones, la tendencia central en cuanto a los orígenes políticos se mantiene similar a la vista antes. Analizando de otra manera, podríamos indicar que 25 por ciento de los presidentes estaban actuando como legisladores, 20 por ciento habían sido candidatos a esos cargos en 1946, en tanto 8 por ciento fungieron como comisionados. Considerando que el 40 por ciento de los nuevos presidentes no poseían antecedentes políticos, podemos afirmar que el “laboratorio de legitimación” registró el ingreso de una nueva oleada de militantes, incorporados antes o después de la victoria electoral de 1946. El proceso general indica con razonable certeza que no hubo “imposiciones” de dirigentes, sea desde el plano nacional, sea desde el provincial. Si recordamos, como alguna vez dijera Gramsci (1985: 151), que “el recuento de los votos es la ceremonia final de un largo proceso”, no cabe duda que los dirigentes empeñados en obtener los puestos partidarios se embarcaron en continuas negociaciones con activistas y militantes, articulando los dispersos e inorgánicos centros y agrupamientos de base con la finalidad de “armar” una lista con posibilidades de victoria.

La elección interna del peronismo bonaerense transcurrió y finalizó con relativa normalidad. En contados distritos hubo denuncias acerca de ciertas

¹⁴ Las fuentes consultadas han sido las siguientes: participantes en la interna peronista (diario *La Nación*, 23/09/1947, 24/09/1947; diario *El Argentino* 22/09/1947, 23/09/1947); candidatos a diputados nacionales (Luna, 1972); candidatos a legisladores provinciales (diario *La Nación*, 15/02/1946); diputados nacionales electos y electores presidenciales (Ministerio del Interior, 1946); legisladores provinciales (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (1918-1946); Senado de la Provincia de Buenos Aires (1918-1946); comisionados municipales, funcionarios provinciales (Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (1945, 1946, 1947).

¹⁵ San Isidro y Mar del Plata fueron los municipios más conflictivos. El segundo, donde las disputas eran irreconciliables, fue intervenido por la cúpula provincial poco tiempo después.

fallas en la transparencia del acto¹⁵. En las semanas siguientes, las autoridades electas de los Consejos Directivos locales fueron tomando posesión de sus cargos. La situación partidaria provincial era ciertamente un tanto curiosa. Un conjunto de órganos directivos estaban legitimados y comenzaban a funcionar, pero al mismo tiempo mantenían un carácter provisional o informal: hasta entonces, el Partido Peronista, en su totalidad, no había decidido cual sería la estructura interna de la organización.

1.3. El Congreso Constituyente del Partido Peronista: la Carta Orgánica de 1947

Los delegados electos en todas las provincias se reunieron los días 1 y 2 de diciembre de 1947 en la Ciudad de Buenos Aires en el primer Congreso Nacional del Partido Peronista que asumía, de este modo, características de “constituyente”. Entre las resoluciones más significativas del Congreso estuvo la sanción del estatuto partidario, denominado por los peronistas “Carta Orgánica” (Carta Orgánica Nacional del Partido Peronista, 1951 [1947]). El documento sintetizaba, en formas tal vez un tanto ambiguas, las disímiles concepciones partidarias de que eran portadores los dirigentes peronistas. Destaquemos en principio las agencias partidarias que la Carta establecía, sus vinculaciones y los métodos para designar autoridades. En primer lugar, los organismos nacionales: el Congreso y el Consejo Superior. El Congreso era la máxima autoridad deliberativa, encargado de definir las orientaciones generales del partido, y de designar los candidatos a la presidencia y vicepresidencia del país. Sus miembros debían ser electos por el voto directo de los afiliados. El Consejo Superior era la suprema autoridad ejecutiva del partido, encargado de cumplir las resoluciones del Congreso y controlar la marcha “día a día” de la organización. Sus integrantes eran designados a través de métodos indirectos. Un segundo orden de autoridades partidarias eran las provinciales. En cada provincia, un congreso partidario, electo por el voto directo de los afiliados, tenía a su cargo tanto la suprema decisión sobre cuestiones disciplinarias y otras, como la designación de los candidatos peronistas a cargos públicos. Al mismo tiempo, este cuerpo debía designar a los integrantes del Consejo Directivo provincial, que se constituía en la autoridad ejecutiva dentro de cada provincia. Por debajo de ellos, la Carta establecía que en cada municipio se constituiría un Consejo Directivo local, electo también por el voto directo de los afiliados¹⁶. Finalmente, la normativa regía la cons-

¹⁶ Este aspecto, como puede deducirse, formalizaba el mecanismo puesto en práctica anticipadamente por los dirigentes bonaerenses.

titución de los organismos de base, denominados por los peronistas “unidades básicas”. Éstas podían ser de dos tipos, “gremiales” u “ordinarias”; ambas precisaban un número mínimo de cincuenta afiliados, siendo la diferencia entre ellas que las primeras se formaban con afiliados que compartieran la misma actividad laboral. Las autoridades de las unidades básicas se elegían por voto directo¹⁷.

En la normativa establecida por la Carta Orgánica conviven inestablemente dos tipos de tendencias. Por una parte, algunas de las disposiciones consagraban un tipo de organización partidaria ejemplarmente carismático. Así, mientras el artículo 1° afirmaba que el partido se inspiraba en la “doctrina del General Perón”, el artículo 8° otorgaba al por entonces presidente una suma de atribuciones excepcionales¹⁸. Sin embargo, el resto del articulado convive precariamente con este postulado, sancionando reglas formalmente democráticas para la organización interna. Los afiliados del partido eran los encargados de elegir los distintos niveles de autoridad partidaria: unidades básicas, consejos locales, congresistas provinciales y congresistas nacionales. A su vez, estos cuerpos deliberativos tenían a su cargo la designación de los órganos ejecutivos: Consejos Directivos provinciales y Consejo Superior (nacional), además de designar los candidatos a cargos públicos.

Una segunda dinámica podría ser definida como la contraposición entre “centralismo” y “federalismo”. En este plano, la normativa partidaria parece reflejar las características formales y reales del sistema político argentino. Como las provincias constituyen los ámbitos territoriales elementales para elegir autoridades políticas, el Partido Peronista (al igual que los otros partidos argentinos) tendió a replicar en su estructura interna el formato federal¹⁹. De este modo, los delegados al Congreso Nacional del partido eran electos en cada provincia; al mismo tiempo, las agencias deliberativas y ejecutivas provinciales decidían sobre las cues-

¹⁷ Las unidades básicas gremiales, notable originalidad peronista, no han sido estudiadas hasta ahora. Cabe indicar que fueron incluidas merced a la presión de los laboristas (o ex laboristas).

¹⁸ El texto dice: “En el caso de que un afiliado ejerciera la primera magistratura de la República, y en atención a que la Constitución Nacional le designa como ‘Jefe Supremo de la Nación’, será reconocido con igual calidad dentro del partido y en consecuencia podrá modificar decisiones de los organismos, proveer a la renovación de autoridades por medio de elecciones extraordinarias y someter cuestiones que estime convenientes a los Congresos Partidarios o a plebiscitos de afiliados” (Carta Orgánica Nacional del Partido Peronista, 1951: 30). Este artículo ha sido citado reiteradamente como el fundamento de los rasgos personalistas del Partido Peronista.

¹⁹ La organización interna de la Unión Cívica Radical, por ejemplo, reposaba sobre los mismos fundamentos federales.

tiones partidarias en el ámbito estadual. Sin embargo, ninguna visión de conjunto podría dejar de reconocer el peso del centro de la nación en el proceso de decisión política —ciertamente acentuado en los años peronistas—. Esta característica real del sistema político se trasladó también al interior del Partido Peronista, constituyendo uno de los rasgos básicos de su organización. En la normativa partidaria, el Consejo Superior —bajo la autoridad suprema de Perón— concentraba en sus manos el grueso del poder decisorio. En este sentido, el Partido Peronista aparecía como bastante más centralizado que otras organizaciones partidarias²⁰.

El esqueleto organizativo que los peronistas establecían en el congreso fundacional de su partido debía ser actualizado en la práctica concreta. Del conjunto de autoridades partidarias establecidas en la Carta Orgánica, pocas se encontraban en funciones. Una resolución del Congreso convalidó todo lo actuado por el Consejo Superior y prorrogó los mandatos de sus integrantes —hasta que el partido se normalizara—. Por debajo del máximo organismo, los Consejos Directivos locales electos en la Provincia de Buenos Aires estaban en vigencia —no así en otras provincias—, y muy probablemente todas las autoridades de unidades básicas existentes. Cabe remarcar, adicionalmente, que durante octubre de 1947 el Consejo Superior, probablemente ante la efervescencia aumentada en diversas provincias como consecuencia de la elección interna, resolvió designar “interventores” partidarios en cada distrito provincial con el propósito de presidir la reorganización partidaria (Mackinnon, 2002).

1.4. La selección de candidatos y sus ambigüedades

Una vez sancionado el estatuto, la proximidad de las elecciones generales (que se realizarían en marzo de 1948) colocaba al parcialmente organizado Partido Peronista con otro problema: la designación de sus candidatos para cargos públicos. La cuestión fue resuelta provisional mas significativamente. Una disposición transitoria de la Carta Orgánica nacional habilitó a los delegados electos para ese congreso a reunirse como “Convenciones” provinciales para escoger los candidatos a diputados nacionales²¹. Los convencionales bonaerenses se reunieron con ese propósito el 25 de enero de 1948 y, yendo más allá de la posibilidad otorgada por la resolución del Congreso, eligieron todos los candidatos que representarían al

²⁰ En particular, con respecto al Partido Conservador, que aparecía como una laxa “confederación de partidos provinciales”. Véase Gibson (1996).

peronismo en las siguientes elecciones: diputados nacionales, legisladores provinciales, intendentes y concejales para todas las municipalidades. Los convencionales confeccionaron las listas luego de arduas deliberaciones, que incluyeron prolongadas negociaciones “entre bastidores” entre delegados, legisladores y autoridades partidarias (diario *La Nación*, 26/01/1948). Los criterios utilizados en la selección deben haber sido variados, pero un dato es relevante: el 49 por ciento de los candidatos habían participado —y prácticamente en todos los casos, vencido— en la elección interna²². Es posible indicar otro elemento. Aunque el formato de la elección interna del partido, como dijimos, tendía a opacar la persistencia de laboristas y renovadores como corrientes internas, los candidatos seleccionados —especialmente en el caso de los diputados nacionales— muestran una notable paridad entre individuos que habían pertenecido a unos u otros²³. Es posible suponer que los delegados intentaron preservar un equilibrio considerado por ellos frágil y evitaron provocar la continuación de las disputas internas otorgando cargos en proporciones semejantes. En definitiva, la relativa armonía con que la Convención provincial procesó las candidaturas y las escasas denuncias de arbitrariedades que podrían haber sido cometidas en el armado de las listas parecen indicar, por lo menos en principio, que los mecanismos y procedimientos estaban siendo legitimados por los propios interesados, esto es, los dirigentes peronistas.

Después de las largas controversias por encontrar y establecer un cierto tipo de organización partidaria, los peronistas podían presentar una imagen pública relativamente unida, con dirigentes internamente reconocidos. El desafío subsiguiente era afrontar la competición electoral. Los días 7 y 14 de marzo de 1948 el pueblo bonaerense concurrió a las urnas para elegir diputados nacionales, en la primera fecha, y legisladores provinciales, intendentes y concejales en la segunda. Los categóricos triunfos peronistas en ambas oportunidades contribuyeron a solidificar tanto el partido como sus dirigentes²⁴.

Acallados los ecos de la victoria electoral, el panorama organizativo del Partido Peronista en Buenos Aires mostraba ciertas ambivalencias. Los órga-

²¹ El artículo 51° de la Carta Orgánica decía: “Teniendo en cuenta que los distritos electorales no están organizados, ni en condiciones de elegir los convencionales (...) dentro del tiempo requerido por la Ley, los constituyentes actuales (...) constituirán, por esta única vez, las convenciones de distrito que elegirán los candidatos a Diputados Nacionales que el Partido presentará a las elecciones de marzo próximo...” (Carta Orgánica Nacional del Partido Peronista, 1951: 42). “Distrito electoral” significa provincia, en este contexto.

²² Las listas de candidatos, en diario *La Capital* (7/03/1948); diario *La Nación* (4/03/1948, 13/03/1948).

²³ Sobre dieciséis candidatos en ese nivel, seis habían sido laboristas y cinco renovadores.

nos partidarios de nivel municipal se hallaban normalizados y funcionando. Diferente era la situación en el plano provincial. El Congreso partidario provincial tenía una autoridad precaria: sus integrantes habían sido electos con otros objetivos, y sólo un acuerdo en las entrelíneas del Congreso nacional partidario permitió que decidieran las candidaturas para cargos públicos. Pero la designación de los integrantes del Consejo Directivo provincial estaba claramente fuera de las atribuciones de estos congresistas y ellos, sea por respeto a las normas, sea por otros motivos, no formalizaron el organismo ejecutivo, que permaneció en las manos del interventor designado por el Consejo Superior²⁵. Hasta que las autoridades deliberativas del partido no estuvieren normalizadas, difícilmente los peronistas tendrían su partido organizado.

Esta ambigüedad estuvo presente al momento de la elección de convencionales constituyentes que se realizaron el día 5 de diciembre de 1948²⁶. Un mes antes del pleito, la intervención del peronismo provincial dio a conocer su lista de candidatos (diario *La Nación*, 30/10/1948). Ellos, a diferencia de lo acontecido en las elecciones de marzo, emergieron directamente de reuniones “secretas” del Consejo Superior partidario, organismo que decidió, en rigor, las candidaturas a convencionales en todas las provincias del país. Las razones de esa determinación, según el Consejo Superior, se hallaban en el “estado de asamblea en que se encuentra el partido, esto es, la carencia de autoridades del mismo, y la imposibilidad de dar a cada provincia sus respectivos comités o convenciones” (Comunicado del Consejo Superior, en diario *La Capital*, 23/10/1948). Se puede sospechar que tales argumentos encubrían la preferencia de algunos dirigentes, o grupos de dirigentes, por prácticas partidarias más “verticales” y menos abiertas a la participación de los miembros del partido. Sin embargo, el tono legalista utilizado por el máximo organismo partidario para explicar los motivos de la decisión parece indicar que los peronistas no compartían ni la forma ni los criterios con que los candidatos fueron designados. En cualquier caso, el punto principal que debe remarcarse es la diferente mecánica para escoger candidatos; porque si en marzo de 1948 se establecía un principio de “descentralización” al otorgar a las convenciones provinciales esta tarea, en diciembre se

²⁴ En la elección de diputados nacionales, los peronistas obtuvieron 59 por ciento de los votos contra 29 por ciento de los radicales. Para legisladores provinciales, los peronistas 56 por ciento y los radicales 28 por ciento. En el caso de las intendencias, los peronistas obtuvieron el triunfo en 100 de las 112 municipalidades.

²⁵ El Interventor fue Bernardino Garaguso, diputado nacional por la Capital Federal. Era hombre de pasado radical y, en esta época, cercano políticamente al Gobernador bonaerense, Coronel Mercante.

²⁶ Estos convencionales tendrían a su cargo la reforma de la Constitución Nacional.

imponía un principio opuesto, “centralizado”, en manos de los interventores y del Consejo Superior.

I.5. La consolidación de una elite dirigente

No obstante, hacia finales de 1949, y aparentemente en un marco tendiente a la definitiva estructuración del Partido Peronista²⁷, los miembros de la organización en la Provincia de Buenos Aires fueron convocados nuevamente para elegir integrantes de los Consejos Directivos locales y delegados al Congreso partidario provincial. El formato de esta elección interna reproducía el experimentado anteriormente y convalidaba en la práctica concreta la normativa partidaria establecida en la Carta Orgánica. Asimismo, como aconteciera dos años antes, una vez más el nivel de participación popular fue impactante²⁸. Detengámonos un instante en las personas que fueron electas como presidentes de los Consejos Directivos locales, y observemos cuáles eran sus antecedentes políticos²⁹.

Tabla 1
Presidentes de Consejos Directivos locales, 1949

Antecedente	N	%
Legislador provincial	30	26,5
Intendente	29	25,7
Legislador nacional	9	8,0
Candidato a legislador	7	6,2
Comisionado	14	12,4
Presidente de partido (1947)	6	5,3
Sin antecedentes	18	15,9
Total	113	100,0

Fuente: véase nota 29.

²⁷ En julio de 1949 se realizó la denominada “Primera Conferencia Nacional” del Partido Peronista, donde participaron alrededor de 4.500 delegados de todo el país.

²⁸ Según el diario *El Día* (19/12/1949), participaron aproximadamente 200.000 afiliados.

²⁹ Las fuentes empleadas fueron: Interna peronista (diario *El Argentino*, 20-23/12/1949; diario *El Día*, 19/12/1949; diario *La Nación*, 21-22/12/1949); legisladores provinciales (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (1946-1948); Senado de la Provincia de

En esta tabla se ha considerado la referencia más cercana al momento de la elección interna; así, en los casos de legisladores provinciales, intendentes, y diputados o senadores nacionales, se trata de personas que se encontraban ejerciendo el cargo, en tanto que los candidatos a legislador lo fueron en 1948. La superposición de cargos que puede registrarse en una alta cantidad de estas personas revela que ellas, en su trayectoria política, se “cargan” de antecedentes los que, al mismo tiempo, son utilizados como recursos para acumular otros cargos, en este caso partidarios. Otro elemento digno de atención es que, entre las personas que ejercen cargos públicos y acceden a la dirección partidaria local, los componentes principales provienen de la Legislatura y de los Ejecutivos municipales. La primera situación —numéricamente principal— revela el destacado lugar que los legisladores ocuparon en la dinámica partidaria provincial. El caso de los intendentes es singular, y parece indicar que los recursos estatales (en este plano, municipales) probablemente también fueron utilizados para decidir situaciones políticas. Aunque de estas, y otras situaciones, se puede deducir que la postulación o el ejercicio de un cargo público funcionaba como un prerrequisito para acceder al dominio de la estructura partidaria, el marco representativo en el cual se procesaba la elección interna mantenía abiertas las posibilidades para militantes “sin cartel”. En este sentido, que el 16 por ciento de los presidentes no registraran antecedentes públicos parece estar indicando que la activa militancia en la vida interna de la agrupación podía ser convalidada por la afiliación partidaria³⁰.

Renovadas las conducciones locales y electos los delegados, el Congreso provincial del peronismo se realizó el 30 de diciembre de 1949. Dos tareas principales tuvieron a su cargo los delegados. En primer lugar, la designación de los candidatos peronistas para las elecciones generales que se realizarían en marzo de 1950. Profundizando un criterio de selección ya visto anteriormente, el 76 por ciento de los candidatos peronistas a cargos públicos provinciales habían participado (y vencido) en la elección interna de 1949³¹. De este modo, una regla no escrita, que podría formularse como “el

Buenos Aires (1946-1948); intendentes (diario *La Nación*, 16/03/1948); diputados nacionales 1946 (Ministerio del Interior, 1946); diputados nacionales (diario *La Nación*, 4/03/1948); candidatos a la Legislatura (diario *La Nación*, 15/02/1946, 13/03/1948); comisionados municipales (Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (1945, 1946, 1947, 1948); interna peronista 1947 (diario *La Nación*, 23/09/1947, 24/9/1947; diario *El Argentino*, 22/09/1947, 23/09/1947).

³⁰ De todos modos, la diferencia con la elección anterior es patente: en 1947, el 40 por ciento de los presidentes de los Consejos locales carecían de antecedentes visibles. La tendencia, en 1949, apunta hacia la acumulación de cargos públicos y partidarios.

³¹ Ver los nombres de los candidatos en diario *El Día* (31/12/1949); y diario *La Nación* (4/03/1950).

premio a los vencedores”, se estaba imponiendo como norma crucial para escoger candidatos. La misma tendencia puede percibirse en el caso de los candidatos a cargos municipales. La Convención cambió el mecanismo utilizado dos años antes y simplemente aprobó las listas confeccionadas por los Consejos Locales: síntoma evidente que las dirigencias locales imponían la fuerza de su legitimidad interna.

La segunda tarea de los delegados se mostró como una contundente muestra del grado de consolidación partidaria conseguido en la provincia. El Congreso bonaerense de 1949, por primera vez en la vida interna del peronismo, eligió y designó los integrantes del Consejo Directivo provincial. De este modo, en la principal provincia argentina, la autoridad ejecutiva del Partido Peronista pasaba de un interventor a un conjunto de dirigentes electos por una asamblea formalmente constituida. En opinión de los protagonistas, la formación del Consejo Directivo significó el corolario del intrincado proceso de organización partidaria comenzado en 1946. Partiendo prácticamente de cero, cuando “todo estaba por hacer”³², la acción desarrollada por los integrantes del partido en la realización de elecciones internas, congresos, designación de candidatos y consolidación de directorios de distrito coadyuvó a perfilar los lineamientos de una nueva y transformadora fuerza política,

“... y hoy puede exhibir la Provincia de Buenos Aires, ante la consideración de propios y extraños, este cuadro de un partido político que en pocos años de la iniciación de la revolución (...) va logrando así, en forma metódica y responsable, un equipo dirigente identificado con el ideal de la revolución” (palabras del interventor saliente Bernardino Garaguso, en diario *El Día*, 31/12/1949).

El análisis de los antecedentes de los miembros del Consejo Directivo Provincial pone de manifiesto los criterios básicos con que los peronistas seleccionaban sus cuadros dirigentes: cada uno de los quince integrantes del cuerpo aunaban la participación victoriosa en las elecciones internas del partido, como la acumulación de cargos públicos. Obsérvese la nómina de sus integrantes (entre paréntesis, el cargo público que la persona tenía, y a continuación el distrito en que ejercía la presidencia del Consejo Directivo local):

³² Palabras del delegado Orsi en el Congreso Partidario Provincial (diario *El Día*, 31/12/1949).

Cuadro 1 Consejo Directivo Provincial, 1949

Presidente	Mario Goizueta (Diputado Provincial, La Plata, 1°).
Secretario General	Mauricio Scatamacchia (Senador Nacional, San Isidro).
Secretario de Actas	Raúl Pedrera (Diputado Provincial, 4 de Junio).
Tesorero	Oscar Bidegain (Diputado Nacional, Azul).
Vocales	Héctor Cámpora (Diputado Nacional, S. A. Giles); Eduardo Carvajal (Senador Provincial, Juárez); Jorge Simini (Diputado Provincial, Trenque Lauquen); Rafael Pascual Robles (Senador Provincial, 25 de Mayo —delegado—); Rodolfo Arce (Diputado Provincial, Necochea); José Passerini (Senador Provincial, Carlos Casares); Carlos Seeber (Diputado Nacional, Vicente López); Roberto Cursack (Diputado Nacional, Lobería); Eduardo Forteza (Diputado Nacional, Bahía Blanca); Federico Cepparro (Diputado Provincial, Lomas de Zamora); Gilberto Manzano (sin cargo público, Avellaneda).

Fuente: Consejo peronista (diario *El Día*, 31/12/1949); elección interna (diario *La Nación*, 21-22/12/1949; diario *El Argentino*, 20-23/12/1949); legisladores provinciales, senador nacional (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (1946-1948); diputados nacionales (diario *La Nación*, 4/03/1948).

La construcción partidaria emprendida por los peronistas en la Provincia de Buenos Aires parecía haber llegado, hacia 1950, a una relativa estabilidad. Las normas y procedimientos adoptados por sus dirigentes y practicados consecuentemente indican que, en el principal distrito electoral del país, el Partido Peronista era una auténtica organización política de masas, cuya estructura muy distante estaba de poder ser interpretada como mera hechura de un autócrata poderoso. Sin embargo, y acaso paradójicamente, la relativa estabilidad se revelaría precaria, como se verá a continuación.

II. Crisis y transición, 1951-1952

1951 es el año de la reelección de Perón. En los largos meses que precedieron la realización de los comicios generales del 11 de noviembre, la atmósfera política se había vuelto prácticamente irrespirable, intensificando hasta límites extremos la antinomia peronismo-antiperonismo que dividía el país. Desde comienzos del año, las huelgas “no autorizadas” de ferroviarios

y la inmediata respuesta peronista expropiando la empresa editora del diario *La Prensa* prefiguraban la escalada antinómica. La violencia política alcanzaría su clímax entre julio y septiembre. Los legisladores nacionales peronistas sancionaban una nueva ley electoral —adelantando además la fecha de las elecciones, previstas en principio para marzo de 1952— que substituía el sistema vigente de mayoría y minoría por uno de elección uninominal por circunscripciones que pretendía, a todas luces, reducir al mínimo —o acaso eliminar— la representación opositora en el Congreso Nacional³³. Pocos días después de esa iniciativa, la CGT —contrariando toda la tradición sindical— resolvía proclamar las candidaturas de Perón y Eva Perón a la presidencia y vicepresidencia de la Nación (diario *La Nación*, 3/08/1951). Organizaba al efecto un gigantesco acto popular al que se denominó “Cabildo Abierto del Justicialismo”, realizado el 22 de agosto, donde el pueblo peronista reunido aclamó “la fórmula de la Patria” (Perón/Evita). Tal posibilidad, finalmente no materializada, aumentó no obstante el sesgo crítico del sistema político, conduciendo a una intentona militar rápidamente sofocada por el gobierno. El desenlace no aminoró la presión gubernamental sobre los partidos opositores, sino que aumentó, enrareciendo todavía más el clima político.

La creciente rigidez del sistema político no parecía afectar tan sólo a los opositores. Los ominosos signos de un correlativo endurecimiento en el interior del Partido Peronista habían comenzado unos meses antes. Modificaciones en la cúpula partidaria decididas en febrero de 1951 lo preanunciaban. Los cargos directivos del Consejo Superior pasaban a ser rotativos (con excepción de la presidencia, a cargo de Alberto Teisaire), y la primera rotación auguraba su sentido³⁴: unos meses después, un comunicado de prensa del Consejo Superior informaba que:

“... la mesa directiva del organismo ha sido autorizada para efectuar un reajuste en las cartas orgánicas de todos los distritos electorales del partido, para sincronizar la acción a desarrollar durante la próxima campaña electoral” (diario *Democracia*, 17/04/1951).

En lenguaje sibilino, el alto organismo avanzaba en la limitación de la autonomía partidaria en las provincias: pocas dudas quedarían en que el “reajuste” de las cartas orgánicas provinciales significaría lisa y llanamente su supresión. Hacia mediados de mayo, el Consejo Superior dispuso el reemplazo de la totalidad de los interventores partidarios que estaban en fun-

³³ La Ley Electoral Nacional N° 14.032 fue aprobada en julio de 1951. Véase su texto en *Anales de Legislación Argentina*, 1952, Tomo XI-A, pp. 106-123.

³⁴ Notorios “carismáticos” como H. Cámpora y A. Giavarini pasaban a ocupar los cargos decisivos del Consejo Superior (véase diario *Democracia*, 20/02/1951).

ciones en las provincias, desplazando a catorce legisladores nacionales por individuos sin mayor relieve³⁵. En junio, y en forma simultánea con la intervención al partido en la Provincia de Buenos Aires (a la que nos referimos más abajo) el Consejo Superior informaba que la vida partidaria sería regida por la Carta Orgánica Nacional, en todos los distritos electorales, porque:

“... del estudio de las directivas generales para el cumplimiento del plan político, surge la necesidad de que exista un criterio uniforme en todo el territorio de la República. Como consecuencia de ello, todos y cada uno de los distritos deben ajustar la orientación y procedimientos generales de toda actividad a una sola dirección” (diario *El Día*, 15/06/1951).

La “sola dirección” quedaba en manos del alto organismo partidario, quien sugería la existencia de “directivas” —acaso formuladas por Perón— que definían el sentido que debería impulsar la actividad política de los peronistas. En agosto, en el marco del “Cabildo Abierto del Justicialismo” convocado por la CGT, el Consejo resolvía proclamar las candidaturas de Perón y Eva Perón para la presidencia y vicepresidencia del país (diario *El Laborista*, 23/08/1951). La ausencia de consultas con las cuales el alto organismo decidía las cuestiones partidarias alcanzó su pico final en el tramo final de la campaña electoral. Durante el mes de octubre, a la manera de las “fumatas” papales, el Consejo Superior fue informando, en una serie de comunicados, los candidatos peronistas para la elección del 11 de noviembre: diputados y senadores federales, gobernadores, legisladores provinciales, inclusive intendentes³⁶.

En el ámbito bonaerense, el hecho decisivo fue la intervención partidaria decretada por el Consejo Superior el 14 de junio de 1951. En la resolución se afirmaba que habían caducado tanto el Congreso partidario como el Consejo Directivo provincial. Al mismo tiempo, se nombró un nuevo interventor partidario, quien asumió la dirección del partido en la provincia³⁷. En las semanas siguientes, como una consecuencia lógica, las autoridades partidarias electas en los 120 Consejos Directivos locales presentaron sus renuncias, y esos cargos fueron cubiertos por “delegados interventores”, designados por el responsable del partido al nivel provincial. El efecto final de las sucesivas caducidades de las direcciones partidarias electas por los afiliados fue la forma de designación de los candidatos peronistas para car-

³⁵ Los nombres de estas personas, en diario *El Día* (12/05/1951).

³⁶ Véase diario *La Nación*, octubre de 1951.

³⁷ Véase diario *El Día* (15/06/1951). El interventor designado fue el Dr. Eduardo Scandone (de quien no hemos hallado origen o antecedentes políticos).

gos públicos. El Consejo Superior del partido, por sí, nombró a todos los candidatos, desde gobernador hasta el último concejal. Los criterios seguidos por el alto organismo para confeccionar las listas son desconocidos pero un dato puede ser relevante: se trató, en un alto porcentaje (77 por ciento) de personas “nuevas”, sin actuación pública anterior (Aelo, 2004).

III. Un nuevo partido, 1953-1955

Acallados los ecos de la victoria electoral de noviembre de 1951, durante 1952 el Consejo Superior se mantuvo enfrascado en una ardua, y tal vez penosa, tentativa de reconstrucción partidaria. Suprimidos los canales representativos que hasta entonces estuvieron vigentes —Consejos locales, Consejo y Congreso provincial— un nuevo organigrama fue dado a conocer: el documento que atestigua una nueva era partidaria se denomina “Directivas básicas del Consejo Superior”, fechadas en diciembre de 1952 y firmadas por A. Teisaire y A. Giavarini, como presidente y secretario del organismo partidario (Partido Peronista, 1952)³⁸. Las nuevas disposiciones tendían claramente a establecer el “control” como la suprema norma partidaria. Los mecanismos para designar autoridades cambiaban de rumbo; si antes iban de “abajo hacia arriba”, ahora se trataba de una tendencia inversa. Las “directivas” establecían una dependencia directa, en cascada, de agencias partidarias. En primer lugar, se decretaba como “Jefe Supremo” a Perón, quien designaba los integrantes del Consejo Superior. Este organismo, a su vez, designaba los componentes de los Consejos Directivos provinciales, quienes tenían a su cargo designar los integrantes de los Consejos Directivos locales y (aparentemente) los nuevos Consejos de Unidades Básicas. El Consejo Superior tenía entre otras funciones la de designar candidatos a cargos públicos nacionales y la de designar —o delegar a los Consejos provinciales— las candidaturas públicas de orden provincial y municipal. Estas disposiciones prescindían de los órganos deliberativos —Congresos provinciales, Congreso nacional— basados en la representación y elección directa, anulados de pleno derecho, y los sustituyó por organismos denominados Juntas Consultivas. Integraban dichas Juntas cada uno de los dirigentes designados por los Consejos de nivel inferior; y sus funciones eran las de designar, a su vez, los miembros del Consejo de nivel correspondiente. En ningún caso las nominaciones señaladas se basaban en el voto como mecanismo de selección. En contraposición, las directivas sobre unidades básicas mantenían disposiciones representativas, al establecer que los miembros de

³⁸ En la misma fecha se dieron a conocer unas directivas específicas para unidades básicas.

los Consejos de Unidades Básicas serían electos por el voto de los afiliados, aunque no diseñaba mecanismos específicos³⁹. Es necesario remarcar aquí que los lineamientos establecidos en las “directivas” obtuvieron sanción posterior —en 1954— como la nueva Carta Orgánica del Partido Peronista que fue elaborada por el Consejo Superior, sin convocar a congresos de ninguna naturaleza (Partido Peronista, 1954: 326-416).

El nuevo organigrama diseñado por el Consejo Superior no parece haber tenido meras pretensiones “teóricas”, sino que fue formulado para ser llevado a la práctica. Analizaremos el punto con el caso específico de la Provincia de Buenos Aires. En principio, precisamos remarcar que entre 1951 y 1952 el partido puede ser visto como “en transición”. La Carta Orgánica no fue formalmente derogada, sino que el Consejo Superior asumió la totalidad del poder partidario fundándose en una interpretación —tal vez abusiva— de algunos artículos de aquel reglamento⁴⁰. Del mismo modo, el interventor partidario en Buenos Aires parece haberse limitado a designar comisionados interventores en los municipios, sin establecer nuevos criterios organizativos. En otras palabras, el control vertical no se basaba en remozar la estructura partidaria, sino en convertir en letra muerta la normativa anterior. Esta informalidad se transformó drásticamente en diciembre de 1952, cuando el Consejo Superior dio a conocer sus directivas. En la provincia de Buenos Aires, el recambio del interventor partidario parecía preanunciar que la fase “destructiva” del modelo anterior daría lugar a una constructiva⁴¹. Desde comienzos de 1953, el interventor fue dando a conocer, paulatinamente, los nombres de los integrantes de los Consejos de Distrito y de los —nuevos— Consejos de Unidades Básicas. Luego de la sanción de la reformada Carta Orgánica el interventor bonaerense continuó “reorganizando”, esto es, designando, integrantes de los Consejos de Distrito que aún restaba normalizar. El paso final de las sucesivas reorganizaciones fue la del propio Consejo Directivo Provincial, decidida por el interventor en función de las siguientes consideraciones:

“Que ya se hallan constituidos los 112 Consejos de Distrito de la Provincia de Buenos Aires, como así también los de todas las Unidades Básicas. Que es indispensable, asimismo, reorganizar el secretariado del Consejo Provincial Buenos Aires y designar delegado ante la Comisión Nacional” (Resolución del Interventor de

³⁹ Además, el nuevo organigrama dejaba sentado que las Unidades Básicas serían básicamente “territoriales”, obligando al afiliado a pertenecer a una de ellas a partir de su domicilio.

⁴⁰ Artículos 37° y 38° (citados por el Consejo Superior al intervenir el partido bonaerense).

⁴¹ El nuevo interventor, José C. Barro, fue designado el 18 de junio de 1952 (véase diario *Democracia*, 19/06/1952). Ese dirigente había sido Secretario de Industria y Comercio del gobierno nacional, y tenía adicionalmente antecedentes forjistas.

12/07/1954, en Partido Peronista, Consejo Provincial Buenos Aires,
*Memoria 1954. Anexo D*⁴²

El partido finalizaba de este modo su reorganización. Puede valorarse, ciertamente, muy negativamente las formas a través de las cuales los grupos dirigentes peronistas se encaramaban en las funciones directivas. Lo indudable, sin embargo, es que los diversos Consejos de partido (de unidad básica, de municipio, provincial) cristalizaban concretamente los postulados organizativos redactados en las Directivas de 1952 y en la Carta Orgánica de 1954.

Es interesante también mostrar la composición del Consejo Directivo provincial. Los hombres que lo formaron ejemplifican cristalinamente el proceso de rearticulación de los grupos dirigentes del partido en Buenos Aires.

Cuadro 2 Consejo Directivo Provincial, 1954

Delegado del CSPP

José C. Barro. Ministro de Industria y Comercio, 1949-1952. Había sido militante de Forja.

Secretario Administrativo

Aimar Balbi. Comisionado municipal, 1945-1948. Candidato a Legislador provincial, 1950. Diputado Nacional, 1952-1955. Delegado al Congreso partidario, 1949. Interventor partidario (Gral. Arenales), 1951.

Secretario de Finanzas

Raúl Beguiristain. Comisionado municipal, 1953. Diputado Nacional, 1955. Interventor partidario (Gral. Paz), 1951.

Secretario de Organización

Ernesto Malere (n. 1921). Abogado. Intendente municipal (Azul), 1948-1952 y 1952-1955. Senador Provincial, 1955. Interventor partidario (Azul), 1951.

Secretario de Inspección y Disciplina

Dionisio Ondarra. Abogado. Candidato a legislador, 1946. Secretario de la Cámara de Diputados, 1946-1954. Interventor partidario (La Plata), 1951.

Secretario de Informaciones

Antonio Rodríguez. Fue militante de Forja. Interventor partidario (Vicente López), 1951.

Delegado a la Junta Consultiva Nacional

Alejandro Leloir. Abogado. Diputado nacional, 1948-1952 y 1955. Presidente Consejo Local, 1947 y 1949 (Laprida). Interventor partidario (Laprida), 1951. Provenía del radicalismo "yrigoyenista".

Fuentes: Partido Peronista. Consejo Provincial de Buenos Aires (1954); Aelo (2004); Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (1946-1954); Senado de la Provincia de Buenos Aires (1946-1954); Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (1943-1954); diario *El Día*, 15-28/06/1951.

⁴² Indicamos que lo que el interventor denomina "comisión nacional" era llamada, por el Consejo Superior, "Junta Consultiva Nacional". El delegado bonaerense en ese organismo fue Alejandro Leloir.

El segundo “equipo dirigente” del peronismo provincial muestra claramente dónde estaban posicionados en las crisis de 1951: el hecho que todos ellos hubieran sido interventores partidarios en distintos municipios, cooptados y designados por el responsable del partido al nivel provincial, es prueba decisiva. Adicionalmente, es notorio que estas personas o bien no tuvieron cargos públicos o partidarios relevantes antes de 1951, o, cuando los tuvieron, o bien ocuparon posiciones marginales o bien se mantuvieron enfrentados —abiertamente o no— con la facción dirigencial anteriormente dominante.

En este tipo de formato partidario, la política parecía ser reemplazada por la administración. Difícil es evaluar el grado de “control” que cada nivel de autoridad podía tener sobre su inmediato inferior. En el caso bonaerense, tanto la intervención como luego el Consejo Provincial intentaron regularizar el envío de informes de los responsables del partido a nivel local —tanto de los Consejos de Unidades Básicas como de distrito—, dirigiendo cuestionarios detallados acerca de lo que debía ser informado. La informalidad peronista parecía ser superior a cualquier tentativa en ese sentido: la reiteración de las solicitudes de informes indica, más que las características burocráticas de la administración partidaria, que los encargados del Partido Peronista en el plano local las ignoraban. Con todo, podría ser útil remarcar que, en el caso de los Consejos de Unidades Básicas, por lo menos desde 1953 el Consejo Superior propició la regularización de sus autoridades a través de elecciones directas. Pero nunca hubo una convocatoria semejante en la provincia de Buenos Aires. Tampoco es fácil inquirir sobre los criterios y/o mecanismos para la designación de candidatos a cargos públicos. Contrastando con el período 1946-1951, pleno de actos electorales, después sólo hubo una elección en abril de 1954. Unos meses antes, Alberto Teisaire, presidente del CSPP, interrogado por periodistas acerca de la posibilidad de que los afiliados eligieran en forma directa los candidatos a cargos públicos, respondió:

“No es prudente la elección directa, siendo más eficaz la selección de propuestas de los organismos partidarios. Hasta el propio afiliado puede proponerse, como ha ocurrido muchas veces. Luego, se ve si realmente existen antecedentes como para justificar la designación. La depuración es método muy bueno” (diario *La Capital*, 18/11/1953; véase también diario *Democracia*, 18/11/1953).

No está clara la forma en que tal método fue utilizado. Es posible inferir, para el caso de las candidaturas a diputados nacionales y legisladores pro-

vinciales en 1954, que la selección fue realizada en base a negociaciones entre autoridades de partido, gobierno y CGT a nivel provincial y luego revistas por el Consejo Superior. Pero para los candidatos del plano local, concejales e intendentes, apenas puede decirse que parecen haber sido propuestos por diversos organismos locales, y tal vez “autorizados” por la intervención partidaria (téngase en cuenta que las elecciones fueron en abril, y la reorganización del Consejo Directivo provincial en julio de 1954).

La pesada maquinaria partidaria implantada a lo largo de tres años se mostró, acaso obviamente, incapaz de enfrentar los vertiginosos acontecimientos que precedieron el derrumbe del gobierno de Perón. En un contexto de extrema polarización azuzada por la movilización católica, los recambios políticos ocurridos en la cúpula del Partido Peronista se procesaron burocráticamente. Tal vez sea interesante indicar el modo por el cual se eligió un nuevo presidente del partido, luego de la renuncia de Teisaire en julio de 1955. Contra lo que quieren tenaces preconceptos, no fue Perón quien “eligió” a Alejandro Leloir, cuya designación se procesó podríamos decir “estatutariamente” por el organismo específicamente encargado de tal resolución: la denominada Junta Consultiva Nacional⁴³. Las acciones de Leloir, en su breve gestión al frente del partido, no se caracterizaron por su velocidad. En todo caso, las designaciones realizadas por él, tanto en los Consejos directivos provinciales, como entre los nuevos integrantes del Consejo Superior, indican una cierta tendencia a rescatar a la “vieja guardia”, que había sido desplazada hacia 1951; tendencia que tal vez implícitamente tenía por objetivo devolver al partido mecanismos representativos⁴⁴. Pero en la práctica no tuvo mayores implicancias, y el vendaval antiperonista siguiente se llevó consigo cualquier posibilidad al respecto.

IV. Algunas conjeturas finales

El análisis realizado hasta aquí revela claramente que hubo dos “épocas” o “fases” del Partido Peronista entre 1947 y 1955. Desde luego que entre una y otra hubo elementos de “continuidad”; los más destacados serían la referencia básica a Perón como centro aglutinante —lo que sugiere la naturaleza “carismática” del partido—, como al mantenimiento de la estructura federal como andamiaje elemental de la organización. Pero nos parece que

⁴³ Leloir era, en el momento, presidente de la Junta Consultiva Nacional (véase diario *La Nación*, 26/07/1954).

⁴⁴ Leloir integró, al nuevo consejo superior del partido, a —entre otros— R. San Millán y C. Bocalandro, dirigentes desplazados hacia 1951, mientras integró al Consejo provincial Buenos Aires a A. Proia, otro de la vieja guardia.

las diferencias son más relevantes que las similitudes. Una discontinuidad precisa ser establecida, dado que sobre ella circula una permanente confusión. Nos referimos a la supuestamente eterna organización tripartita del “movimiento” peronista, de acuerdo al lenguaje de sus integrantes⁴⁵. En el ámbito académico, se considera generalmente que hacia 1950 una tal organización movimientista estaría, sino consolidada, por lo menos claramente diseñada (Mackinnon, 2002; Torre, 2002). Esta evaluación no aparece confirmada en el material empírico. En la Carta de 1947 no se definía al Partido Peronista como “parte” de algo mayor; por el contrario, era la organización política que se daba el movimiento. Hacia 1951, la estructura movimientista no estaba ni definida ni consagrada. La falta de claridad al respecto era manifiesta, como ejemplifican las siguientes palabras de Eva Perón:

“Para comprender bien la historia del peronismo, hay que establecer claramente que el peronismo no es un simple movimiento político. El Partido Peronista es un movimiento superior y eso lo debemos grabar en nuestros corazones” (Perón, 1971: 101).

La enmarañada referencia, donde el peronismo no es un simple movimiento, y el partido es un movimiento, no parece indicativa de una mente desordenada, sino de las propias ambigüedades de la formación movimientista del peronismo. Otras fuentes atestiguan la misma falta de precisión⁴⁶. Adicionalmente, cuando en 1951 la CGT proclamó las candidaturas de Perón y Eva Perón, lo hizo sin ninguna coordinación previa con las otras “ramas”. Debe advertirse que el Consejo Superior del partido sólo avaló estas candidaturas luego del Cabildo Abierto del Justicialismo (diario *El Laborista*, 23/08/1951). Podría pensarse que las candidaturas de 1951 fueron realizadas en base a un reparto proporcional. Sin duda el Consejo Superior del partido incorporó a las listas mujeres y sindicalistas. Pero, dado que métodos formales de negociación en rigor no existían, parece que decidió por su cuenta el alcance de esa integración, perjudicando a sindicalistas (Monzalvo, 1974) y mujeres (Dujovne Ortiz, 2002). Las Directivas de 1952 —y luego la Carta Orgánica de 1954— por el contrario, definen terminantemente al Partido Peronista como una de las ramas del movimiento. En este documento se establecían los organismos directivos, tanto del Partido como

⁴⁵ “El Movimiento Peronista se ha conformado históricamente mediante tres ramas: la rama gremial, la rama política y la rama femenina” (Comando Superior del Movimiento Nacional Justicialista, 1985: 57).

⁴⁶ Un diario peronista, bien entrado 1951, se refiere a “las dos ramas del partido”, que considera equivalentes a “ambas ramas del Movimiento” (véase diario *Democracia*, 14/08/1951).

del Movimiento. Aparentemente, la prisa con la cual este doble organigrama se elaboró impedía una clara absorción. Al menos, el Consejo Superior estaba consciente de la dificultad cuando, luego de definir los niveles de autoridad en el partido y en el movimiento, afirmaba: “No debe confundirse lo que son Comando Estratégico y Táctico del Movimiento Peronista (...) con lo que son Comandos Estratégicos y Tácticos del Partido Peronista...” (Partido Peronista, 1952: 47)⁴⁷.

Podemos presumir, aunque las fuentes no son claras al respecto, que para las elecciones de 1954 mecanismos de coordinación entre las ramas posibilitaron una distribución más armónica o proporcional de cargos. En la Provincia de Buenos Aires, esto parece haber sido así, por lo menos en lo que respecta a las mujeres⁴⁸.

Las preguntas más importantes, finalmente, tienen relación con las profundas diferencias que mediaron entre ambos tipos o modelos de partido que los peronistas establecieron. ¿Cuáles fueron las razones que fundamentaron el paso de una organización partidaria inclusiva y participativa a otra restrictiva, vertical, burocrática? Un primer elemento para ser considerado es la coyuntura crítica de 1951-1952 donde se registra la transición entre diseños partidarios. Los datos aseguibles indican con razonable grado de certeza que hubo una dura lucha por el control del Partido Peronista entablada entre “sublíderes”. Mackinnon (2002) registró, hacia 1949, el dominio del Consejo Superior por parte de Domingo Mercante y sus seguidores. Durante 1951, tal dominio fue revertido, y otro estamento de dirigentes hegemonizó la conducción partidaria. Hemos sugerido en otro lugar que esa lucha no expresaba solamente disputas por el control partidario (que en sí misma, evidentemente, no era irrelevante) sino también diferentes prácticas organizativas, representativas *versus* autoritarias (Aelo, 2005). Por debajo de los aspectos coyunturales, parecen haber existido tendencias más permanentes. Una de ellas nos remite a la potencial —y peligrosa— aparición de liderazgos alternativos al del mismo Perón. La persistencia de normas representativas en la selección de autoridades partidarias, aun imperfectamente aplicada, podría —eventualmente— permitir el surgimiento de dirigentes ampliamente reconocidos. Esencialmente, este era el caso del propio gobernador de Buenos Aires, quien para 1950 era indudablemente un líder nacional del peronismo. Mecanismos verticales de selección de autoridades y candidatos evitaban esta amenaza, convirtiendo a la cooptación (en lugar de la representación) en el método básico de ascenso partidario. En este marco,

⁴⁷ Posteriormente, anexaba cuadros que fijaban gráficamente esas diferencias.

⁴⁸ Sobre 45 legisladores electos, 13 fueron mujeres (el 29 por ciento). No es el tercio, pero está cerca. Nada podemos afirmar sobre sindicalistas, porque —como indicamos antes— datos sobre profesiones de los candidatos masculinos han sido imposibles de conseguir.

transformar los organismos directivos del partido, basados en la representación y en la estructura jerárquica de sus miembros, en Consejos “horizontales” donde todos sus integrantes eran designados desde arriba parecía una alternativa promisoría. Podemos deducir que esta idea fue inventada por Perón. En un documento de comienzos de 1952, el Presidente apuntaba los problemas que la ineliminable organización federal del partido conllevaba, y adelantaba algunas soluciones:

“Este respeto al sistema federal, lleva involucrado el germen del ‘caudillismo’, verdadero cáncer de nuestra política, por lo que resulta indispensable instituir una forma de conducción y dirección que concilie estas circunstancias contrapuestas. Es decir, debemos mantener el sentido regional y a la vez eliminar el caudillo. La solución puede ser la de formar ‘comandos’ que reemplacen a los ‘comandantes’, germen de caudillos en política” (*Plan Político Orgánico 1952-1958*, s/e, s/f)⁴⁹.

Al parecer, el grupo dirigente del Partido Peronista que se tornó dominante hacia 1951 adoptó al pie de la letra estas palabras. Una estructura partidaria que desalentara a los “caudillos” —eufemismo por dirigente representativo— mantendría en las manos de la elite dirigente el poder partidario, aun cuando esa elite dijera hacer “lo que Perón quería”. En todo caso, los dichos o la supuesta voluntad del líder siempre debió ser interpretada.

El análisis realizado en este trabajo sugiere que los dos lineamientos partidarios que existieron entre 1947 y 1955 eran posibilidades abiertas para los dirigentes y militantes peronistas, y que la adopción de uno u otro fue un resultado contingente de la lucha intrapartidaria entre esos actores. Pero la reconstrucción aquí efectuada de los dilemas peronistas, ¿tendrá meramente un interés arqueológico? ¿O podremos descubrir en la realidad que nos circunda algunos rasgos de ese “pasado que no pasa”? Desde luego, la Argentina de hoy es bien diferente de aquella donde el peronismo surgió y desplegó sus enigmáticos trazos. Como varios autores, y entre ellos principalmente Halperín Donghi (1994), han postulado, la “Argentina peronista” llegó a su final: aquella sociedad rehecha por el peronismo, donde las fuerzas sociales antagónicas eran tan poderosas que ninguna podía prevalecer sobre las demás, colapsó. No obstante, la fuerza política heredera privilegiada de aquella sociedad de ningún modo sufrió un destino similar. Bien por el contrario, el peronismo continúa siendo la organización política de masas

⁴⁹ El Consejo Superior atribuye este documento a Perón. Indudablemente fue redactado a comienzos de 1952.

más relevante del país y, contra lo que apostaban observadores variados, su inserción en el juego democrático aparece estabilizada. En este marco, el actual peronismo bonaerense es una potencia electoral y política de trascendencia nacional. Tras la estruendosa derrota sufrida en 1983 frente a los candidatos de la Unión Cívica Radical, y luego de desalojar a los sindicatos como responsables de esa debacle, los peronistas reorganizados triunfaron, regular y consistentemente, en todos los actos electorales desarrollados en la Provincia, colocando a cada cuatro años un dirigente partidario en el puesto de gobernador. Es posible argumentar que este peronismo actual es bien distinto de aquel, o aquellos, primeros; ¿pero cuán distinto? Algunos analistas han subrayado el contraste existente entre los componentes “informales” que amalgaman esta fuerza política, y la debilidad o ausencia de su estructura formal. Las relaciones personales entre dirigentes, cuadros, militantes y “punteros”, frecuentemente teñidas de clientelismo político, mantienen (o se sobreponen a) una identidad peronista persistente entre las clases populares (Auyero, 2001). Como recogió Levitsky (2001), esta es “la desorganización organizada”. Unidades básicas que pululan por todos los rincones de la provincia ofrecen los canales básicos de ligación entre adherentes o simpatizantes y dirigentes, o aspirantes a tales. Esta interpretación es consistente, y no iremos a cuestionarla. Apenas indicaremos que, cuando los analistas no encuentran la “organización formal” parece deberse a que contrastan al peronismo con partidos europeos de características sesgos burocráticos. No obstante, una tal vez lábil, pero mantenida “estructura formal” también subsiste en el peronismo. Elecciones internas son desarrolladas más o menos regularmente, y cuadros directivos municipales y provinciales aparecen como legítimas autoridades del partido. Esta estructura partidaria “formal” se sustenta en la Carta Orgánica actualmente vigente. Y ésta parece indicar que los peronistas, a pesar de todo, tienen cierta “memoria institucional”. Comparando con los dos diseños de partido que, hemos visto, se desarrollaron entre 1946 y 1955, los peronistas actuales han echado al olvido al segundo, y más vertical, surgido en 1951-1952, y retomaron las pautas principales del primer y más representativo esquema partidario. Así, actualmente, los afiliados concurren a las elecciones internas para elegir autoridades partidarias municipales y delegados al Congreso provincial; estos delegados designan los candidatos a cargos públicos y la mayor parte de los integrantes del Consejo Directivo provincial, salvo el presidente que es electo en forma directa. Toda semejanza con el diseño partidario impulsado por los peronistas bonaerenses a partir de 1947 no es mera coincidencia. Y sus consecuencias parecen característicamente similares; así, la dificultad para conformar “líneas” políticas de alcance provincial sobre bases programáticas o ideológicas; el lugar marginal de los “perdedores” en las estructuras de dirección

partidarias; la acumulación de cargos públicos y partidarios en grupos reducidos de personas, etc. Sin embargo de estos problemas, que en definitiva sólo interesan —o pueden interesar— a los peronistas, subsiste el hecho de una organización partidaria que mantiene canales regulares para la participación de sus afiliados, sobrepuesta a las ligaciones “irregulares” e informales de base.

Las similitudes entre las pautas institucionales que regulan la competencia en la estructura partidaria peronista llaman la atención hacia las continuidades que subyacen en las relaciones políticas bonaerenses (o argentinas, en general). No obstante, difícil sería suponer una esencial “igualdad” entre el actual peronismo y aquel desarrollado sesenta años atrás. Aunque los instrumentos formalmente democráticos que subtienden la organización peronista parecen —hoy como ayer— básicamente destinados a encauzar orgánicamente las disputas entre dirigentes, “aspirantes” y punteros, la escasísima participación popular en la vida interna del partido (acaso resultado de un profundo escepticismo de la ciudadanía alrededor de los “partidos” y los “políticos”) indica la profunda distancia que media entre el ayer y el hoy del peronismo bonaerense. Años atrás, Gino Germani señalaba que debían distinguirse en el peronismo dos aspectos: su carácter de expresión de un movimiento de masas, y su carácter de “organización política”; y destacaba que, en este último ítem, el peronismo precisaba contar (como de hecho contó) con una élite y una organización determinada (Germani, 1985). El peronismo de hoy, particularmente el bonaerense, tiene, sin dudas, liderazgos y organización; pero le falta, en su base, un “movimiento de masas” del cual pueda suponerse emergente. Y en esto, pienso, radica *toda* la diferencia.

Bibliografía

- Aelo, Oscar H. (2004). “Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la Provincia de Buenos Aires, 1947-1951”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 173, Buenos Aires.
- Aelo, Oscar H. (2005). “Un capítulo de las luchas internas peronistas. La expulsión de Mercante”, en Panella, Claudio (comp.), *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*, La Plata, Instituto Cultural de la provincia de Buenos Aires.
- Anales de Legislación Argentina* (1952). Buenos Aires, La Ley.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Bustos Fierro, Raúl (1969). *Desde Perón hasta Onganía*, Buenos Aires, octubre.

- Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (1918-1955). *Diario de Sesiones*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales.
- Cursack, Roberto Enrique (1947). *Ideario social y político del Partido Único de la Revolución Nacional. Su organización en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, s/e.
- Dujovne Ortiz, Alicia (2002). *Eva Perón. La biografía*, Buenos Aires, Punto de Lectura.
- Gay, Luis (1999). *El Partido Laborista en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.
- Germani, Gino (1985). “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos”, en Di Tella, Torcuato (comp.), *Sociedad y Estado en América Latina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Gibson, Edward (1996). *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Gramsci, Antonio (1985). *La política y el Estado moderno*, Barcelona, Planeta.
- Halperín Donghi, Tulio (1994). *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel.
- Levitsky, Steven (2001). “Una ‘desorganización organizada’: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 12, Universidad Nacional de Quilmes.
- Little, Walter (1973). “Party and State in Peronist Argentina, 1945-1955”, en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 53, N° 4.
- Luna, Félix (1972). *El 45*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Mackinnon, Moira (2002). *Los años formativos del Partido Peronista*, Buenos Aires, Siglo XXI-Instituto Di Tella.
- Ministerio del Interior (1946). *Las Fuerzas Armadas restituyen el imperio de la soberanía popular*, Buenos Aires, Tomo II.
- Monzalvo, Luis (1974). *Testigo de la primera hora del peronismo*, Buenos Aires, Pleamar.
- Partido Peronista. Consejo Provincial de Buenos Aires (1954). *Memoria*, Anexo I, La Plata.
- Perón, Eva (1971[1951]). *Historia del peronismo*, Buenos Aires, Freeland.
- Plan Político Orgánico 1952-1958. Situación, Apreciación, Resolución* (s/e, s/f).
- Quiroga, Nicolás (2004). “El Partido Peronista en Mar del Plata: articulación horizontal y articulación vertical, 1945-1955”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, N° 26.
- Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires* (1943-1955). La Plata, Taller de Impresiones Oficiales.
- Reyes, Cipriano (1987). *La farsa del peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta.
- Senado de la Provincia de Buenos Aires (1918-1955). *Diario de Sesiones*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales.
- Tcach, César (1991). *Sabattinismo y peronismo. Partidos políticos en Córdoba 1943-1955*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Torre, Juan Carlos (1990). *La vieja guardia sindical y Perón*, Buenos Aires, Sudamericana.

Torre, Juan Carlos (2002). “Introducción a los años peronistas”, en Torre, Juan Carlos (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana.

Documentos oficiales

“Carta Orgánica del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires”, disponible en: www.pjbonaerense.org.ar

“Carta Orgánica Nacional del Partido Peronista” (1951 [1947]), en *Doctrina Peronista*, Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires.

Comando Superior del Movimiento Nacional Justicialista (1985). *Manual de Adoctrinadores Peronistas*, Buenos Aires, Realidad Política.

Partido Peronista (1952). *Directivas básicas del Consejo Superior*, Buenos Aires.

Partido Peronista (1954). “Carta Orgánica del Partido Peronista”, en *Manual del Peronista*, Buenos Aires.

Palabras clave

Peronismo – partido – organización partidaria – grupos dirigentes – Provincia de Buenos Aires

Key words

Peronism – party – party organization – leadership – province of Buenos Aires

Abstract

This paper studies the trajectory of the Peronist Party between 1947 and 1955 in the most important province of Argentina. It emphasizes on the patterns of the party’s inner organization and the configuration of its leadership. The analysis of empirical material will show the existence of two different types of party at that time, marked by a profound caesura or break in continuity occurring around 1951, suggesting that it was originated in the struggle for power between rival leading peronist groups.

Ambición política por la reelección en las provincias argentinas

MARÍA GABRIELA ALMARAZ

UTDT

gabialmaraz@gmail.com

La literatura sobre las carreras políticas y la ambición política considera que las características estructurales del sistema político crean las oportunidades políticas que moldean la ambición y el comportamiento de los políticos. En Argentina, especialmente a nivel provincial, poco se ha dicho sobre la creación de oportunidades políticas a través de reformas constitucionales. Estas últimas, al alterar las cláusulas de reelección del Poder Ejecutivo provincial crean nuevas oportunidades en las carreras políticas de los gobernadores. Dada la importancia del cargo de gobernador en el sistema político argentino, este trabajo da cuenta de los factores que explican la diversidad que opera a nivel provincial con respecto a las reformas constitucionales y los tipos de reelección en el cargo del gobernador.

I. Introducción

El diseño federal argentino determina que el cargo del gobernador sea uno de los puestos más poderosos y atractivos que ofrece el sistema político e institucional después de la presidencia de la Nación. Los poderes de que disponen los Ejecutivos provinciales conducen a que los gobernadores sean protagonistas no sólo en la arena subnacional, sino también en la política nacional. Como consecuencia, el comportamiento racional esperable de todos los políticos que alcancen dicho cargo es tratar de permanecer en él haciéndose reelegir.

Este trabajo estudia la ambición política de los gobernadores enfocándose en el proceso de reformas constitucionales provinciales que incorporaron la reelección del gobernador en el período 1983-2003¹. El artículo se divide en

¹ El período seleccionado coincide con la vuelta de la democracia en Argentina. Previamente, los procesos de inestabilidad institucional resultado de los consecutivos golpes de Estado, caracterizaron la historia Argentina y afectaron las expectativas en torno a la permanencia y consolidación del sistema democrático. Lógicamente, hasta el retorno de la democracia no existían incentivos para reformar las Constituciones que eventualmente serían violadas por gobiernos de facto y es por ello que en 1983 ninguna provincia concebía la posibilidad de reelección del Poder Ejecutivo provincial. La estabilización de las relaciones cívico-militares cambió el panorama futuro y los procesos de reforma proliferaron a nivel subnacional como reflejo de las estrategias de las carreras políticas de los gobernadores.

tres secciones. En la primera sección se plantea el supuesto de la ambición de reelección, se extraen sus consecuencias y se examina la evidencia empírica respecto de su realización. Según este supuesto, se espera que todos los gobernadores argentinos que no puedan ser reelectos, modifiquen las oportunidades políticas a través de cambios institucionales e incorporen en la constitución provincial una reforma que los habilite a ser reelegidos. Según esta racionalidad teórica, después de 1983² y antes de 1987, todas las provincias argentinas deberían haber incorporado la reelección, al menos, inmediata. Sin embargo, la realidad histórica refleja una considerable diversidad a nivel provincial con respecto a los procesos de reforma y a los tipos de reelección en el cargo del gobernador. En la segunda sección se investigan potenciales variables explicativas de la contradicción entre el supuesto de ambición reeleccionista y la evidencia empírica recolectada. Se consideran la existencia de bicameralismo en el orden político provincial y la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para reformar la constitución local. En la tercera sección se analizan los casos desviados considerando la especificidad histórica y la lógica política de cada uno.

A continuación se presenta el debate teórico que fundamenta la importancia de la política subnacional en el caso argentino y la preferencia de los gobernadores por permanecer en sus cargos. Con ello se apunta a fundamentar el supuesto de ambición de reelección adoptado. El comportamiento consistente con este supuesto deviene de los atractivos que ofrece el cargo de gobernador como consecuencia de la organización federal, y vuelve pertinente enfocarse en los procesos de reforma constitucional que permiten la reelección.

II. Federalismo y ambición política subnacional en Argentina

II.1 El poder de los gobernadores y el supuesto de la ambición reeleccionista

La República Argentina, en tanto sistema federal, divide la autoridad y el poder político entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional y preserva para cada uno de ellos áreas de competencia exclusiva. La autonomía de los distintos niveles de gobierno se encuentra constitucionalmente garantizada (Riker, 1964). Además, como todo federalismo, se caracteriza por la existencia de dos Cámaras legislativas. La Cámara de Diputados está

² En 1983 ninguna constitución provincial consideraba la posibilidad de reelección del gobernador.

formada según el principio poblacional y la Cámara de Senadores está formada según el principio de territorialidad. Ambas Cámaras resultan en la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas: el Senado, porque está basado en la representación igualitaria de los estados subnacionales; la Cámara de Diputados, porque presenta un mínimo de representantes por distrito que mina el principio de composición proporcional³.

Las provincias, y por ende los gobernadores que las dirigen, gozan de tres tipos de poder: institucional, partidario y económico. Estos tipos de poder aprecian el valor del cargo ejecutivo provincial y motivan las estrategias orientadas a la incorporación de la reelección de dicho cargo en las constituciones locales. Desde el punto de vista institucional, los gobiernos subnacionales tienen autonomía para redactar su propia constitución provincial, elegir sus representantes ejecutivos y legislativos y dictar sus propias leyes. Esto significa que a nivel subnacional es el cuerpo constitucional provincial el que establece las bases para el gobierno, la organización del poder político y de las instituciones republicanas.

Las provincias también tienen bajo su órbita funciones relacionadas con el desarrollo económico, la seguridad social (de empleados públicos provinciales), “el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura” (Constitución Nacional, art. 125) y las actividades orientadas al cuidado del medio ambiente (Constitución Nacional, art. 41). En cuanto a la administración de la justicia, la organización del régimen municipal y la educación primaria, las provincias tienen competencia exclusiva y el gobierno federal les garantiza el goce de sus instituciones (Constitución Nacional, art. 5). Por lo demás, la descentralización de los servicios gubernamentales básicos y de la infraestructura económico-social completada en los años noventa condujo a que los gobiernos subnacionales fueran los actores protagónicos en las decisiones sobre la vida y el bienestar de su población (Piffano, 1998).

En segundo lugar, los gobernadores, en tanto líderes de partido, gozan de un fuerte poder partidario. La razón de ello es que los partidos se organizan “de acuerdo a líneas federales” y, por consiguiente, el sistema de partidos en Argentina se caracteriza por la existencia de “una constelación de organizaciones partidarias a nivel subnacional”. Esta naturaleza particular de la política argentina deviene de la autonomía del aparato partidario

³ En el último gobierno de facto, el general Reynaldo Bignone firmó el Decreto-Ley 22847/83 cuatro meses antes de las elecciones que en 1983 harían inevitable el regreso de la democracia. Este decreto restringe la proporcionalidad de la Cámara de Diputados porque al aumentar tres diputados más por provincia y fijar un mínimo de cinco sobrerrepresentó a las provincias más chicas en detrimento de la representación de las provincias más pobladas (Reynoso, 2004).

subnacional con respecto a su contraparte nacional, la cual a su vez permite que los líderes partidarios provinciales controlen el futuro no sólo de los políticos provinciales, sino también de los legisladores nacionales (Benton, 2003).

Los partidos provinciales elaboran sus propias plataformas partidarias, redactan sus reglas y procedimientos para decidir asuntos locales del partido, eligen sus propios líderes y funcionarios de partido y mantienen sus propias listas de miembros y activistas, forman sus listas para elecciones nacionales y locales, dirigen las campañas electorales, pueden competir con un nombre distinto al de la rama nacional del partido, tienen autonomía para negociar con otros partidos locales en pos de formar listas conjuntas para elecciones locales o nacionales, y pueden determinar la formación de coaliciones en la provincias que generan apoyo fundamental para gobernadores y presidentes (Benton, 2003; Jones, 2008).

La incidencia de los factores provinciales en el proceso de selección de candidatos para el Poder Legislativo Nacional⁴ (De Luca, Jones y Tula, 2002) pone en evidencia la naturaleza descentralizada del sistema de partidos y la influencia de los actores provinciales en el “la dirección de las carreras políticas” (Benton, 2003). En función de ello, se esperaría que tanto los políticos locales como los nacionales respondieran a la política subnacional y fueran leales a los líderes partidarios provinciales. El poder partidario y político de los gobernadores los posiciona como actores fundamentales en las alianzas y negociaciones con el gobierno nacional puesto que los primeros no sólo movilizan votos en las elecciones, sino también bancas en el Congreso (Benton, 2003).

Por último, los gobernadores cuentan con un amplio poder económico. Después de las reformas de los años noventa en materia fiscal, si bien la recaudación es centralizada, el gasto se encuentra altamente descentralizado. Este diseño exige que el gobierno central transfiera los fondos necesarios a los gobiernos subnacionales para que éstos puedan hacer frente a los gastos derivados de la descentralización de las funciones. En el caso argentino, los gobernadores controlan los desembolsos de la provincia y gozan de un alto grado de discrecionalidad en torno al gasto público (De Luca, Jones y Tula, 2002), porque los fondos de coparticipación de impuestos federales, los subsidios, los ATN y otras transferencias fiscales no son de asignación

⁴ El proceso de nominación de candidatos para el Poder Legislativo Nacional depende de un conjunto de factores institucionales y políticos vinculados a la arena provincial y nacional. Un estudio sobre la selección de candidatos legislativos en el período 1983-2001, entendiendo que la nominación puede realizarse a través de elecciones primarias o por acuerdo entre las élites políticas, da cuenta del impacto que la política provincial y la reelección del gobernador tienen sobre las formas de selección de candidatos que resultan a nivel provincial. Véase De Luca, Jones y Tula (2002).

específica a fines predeterminados. Es así como los gobernadores pueden utilizar los fondos públicos según las exigencias y necesidades de la política provincial, lo que permitió en las últimas décadas un aumento considerable del empleo público provincial en comparación con el nacional (Benton, 2003).

También los gobernadores tienen acceso a recursos materiales y financieros indispensables para la realización de campañas electorales: patronazgo, *pork barrel politics* y clientelismo (Jones, 2008). Claramente, al controlar estos recursos, controlan el futuro de los políticos provinciales y nacionales, puesto que la base de apoyo de los legisladores nacionales tiene su raíz en la estructura subnacional. La organización de redes clientelares de apoyo y la distribución de puestos y cargos permiten mantener y obtener el apoyo de segundos y terceros partidos, que también movilizan votos (Jones, 2008).

Después del presidente de la Nación, los gobernadores son los funcionarios más poderosos del país principalmente por los recursos institucionales y políticos recién descritos que recaen en el Poder Ejecutivo provincial (De Luca, Jones y Tula, 2008). El poderío indiscutible de los gobernadores argentinos puede observarse, a nivel electoral, cuando los gobernadores deciden si su calendario electoral coincide o no con las elecciones nacionales. Este recurso constituye, a partir de lo que se denomina “arrastré electoral”, una fuente indiscutible de apoyo para los gobiernos nacionales y es sin duda la necesidad de construcción de alianzas electorales entre Nación y provincias la que posiciona a los gobernadores como actores fundamentales en la política nacional⁵.

La importancia de la esfera de poder provincial identificada en los trabajos sobre Argentina reclama una extensión de los estudios de ambición política a ese nivel. El debate acerca del rol que juega la ambición política respecto a las carreras políticas de individuos racionales ha pasado a constituir, en los últimos años, uno de los ejes que permiten explicar el funcionamiento de los regímenes políticos democráticos. Estos estudios son herederos de una perspectiva cuyos orígenes pueden rastrearse en Anthony Downs (1957), cuando sostiene que los políticos están motivados por “la renta, el prestigio y el poder” vinculados a los cargos públicos, y que ello sólo puede

⁵ Como ya se dijo, los gobernadores no sólo movilizan votos en las provincias, sino también bancas en el Congreso (Benton, 2003). Además de garantizar el caudal de votos a nivel provincial, los gobernadores son actores claves en las negociaciones que se producen en el interior del Congreso de la Nación. Esto es así porque, al controlar la presidencia de la rama provincial del partido, salvo excepciones, los gobernadores cuentan con los recursos simbólicos, burocráticos y materiales (De Luca, Jones y Tula, 2002) necesarios para dirigir a los legisladores nacionales de su provincia y partido. La debilidad de la estructura nacional de los partidos políticos permite que los gobernadores, como jefes subnacionales, intervengan indirectamente pero continuamente, al igual que en Brasil (Samuels, 2003), en las votaciones en el Congreso y en la producción de políticas públicas.

ser disfrutado, en sistemas democráticos, en caso de ser electos a esos cargos. En este sentido, el objetivo de los políticos es ser electos en cargos públicos, y en el caso de encontrarse ya en sus cargos, ser reelectos.

Esa línea analítica se vio reforzada por el fundamental aporte de Joseph Schlesinger (1966). En *Ambition and Politics* el autor señala que el comportamiento de los políticos puede ser analizado en función de diferentes tipos de ambición, que a su vez determinan diferentes tipos de carrera política. Hay ambición progresiva cuando los actores buscan cargos de mayor prestigio; ambición estática, cuando buscan mantener sus cargos; y ambición discreta cuando no buscan ni permanecer ni ascender, sino simplemente retirarse y abandonar la vida pública (Schlesinger, 1966).

Según Schlesinger, el comportamiento de los políticos depende de las “oportunidades políticas” basadas en la probabilidad de obtener un cargo determinado según la percepción de cada actor. Esas oportunidades, a su vez, dependen de los factores estructurales del sistema político. De ello se desprende que el diseño institucional y otros factores afecten directamente el tipo de ambición de los políticos, y por ende, su comportamiento.

La valoración de los distintos puestos políticos por parte de los actores determina la *orientación* de la ambición política. En este punto parece importante establecer una distinción entre el tipo de ambición y la orientación de la ambición política en general. El tipo de ambición se refiere a la distinción establecida por Schlesinger entre ambición estática y ambición progresiva. La orientación de la ambición, por su parte, hace referencia a la jerarquía de cargos que existe en determinado país en función del diseño institucional y las oportunidades políticas estructurales, y que en gran parte determina el tipo de ambición que predomina en cada cargo. Según dicha jerarquía, la orientación de la ambición política será hacia el nivel nacional o hacia el nivel local (provincial o municipal).

Los tipos de ambiciones y la orientación de la ambición política fueron contruidos, inicialmente, para el caso de Estados Unidos⁶. Allí la naturaleza de la ambición política se encuentra orientada a la política nacional y es por ello que los cargos que ofrecen la Cámara de Representantes y el Senado son altamente valorados por los políticos profesionales⁷ (Schlesinger, 1966;

⁶ La mayoría de la literatura estadounidense se dedica a los legisladores y vincula su comportamiento con la teoría de la ambición política (Black, 1972; Brace, 1984; Canon, 1990; Fowler y McClure, 1989; Maestas, 2003; Mayhew, 1974). Recientemente algunos estudios sobre carreras políticas dan cuenta del impacto de la ambición política sobre el comportamiento de los legisladores en el caso argentino (Micozzi, 2009; Lodola y Kikuchi, 2008), el caso brasilero (Samuels, 2003) y ambos en perspectiva comparada (Lodola, 2009).

⁷ Existen varios factores estructurales del sistema político que, al definir las “oportunidades políticas”, influyen sobre la jerarquía de cargos que predomina en cada país y guían la ambición política de los actores. Entre ellos pueden nombrarse: las estructuras partidarias, las

Samuels, 2003). Esta jerarquía de cargos incentiva que los legisladores tengan las estrategias orientadas hacia la reelección (ambición estática) y hacia cargos de mayor prestigio como los que otorga el Senado (ambición progresiva). Guiados por la ambición, los legisladores intentan obtener la mayor cantidad de ventajas locales, a través de prácticas denominadas *pork barrel*, con el fin último de asegurarse el apoyo de sus distritos electorales en las próximas elecciones (Mayhew, 1974).

Como ya se dijo, según Schlesinger (1966) son los factores estructurales del sistema político los que, al definir las “oportunidades políticas”, afectan la orientación de la ambición política y el tipo de ambición que opera en cada cargo dentro del diseño institucional de un país. El caso de Brasil presenta otra jerarquía de cargos y por ello, a diferencia de los Estados Unidos, para ascender en la carrera política los actores buscan “descender a la política subnacional” (Samuels, 2003). Esto es así porque las características del federalismo y el sistema de partidos en Brasil conllevan a que la ambición política se oriente a la política subnacional (estadual y municipal). De aquí que las tasas de recambio legislativo —a nivel nacional— sean altas, y que la mayoría de las carreras de los legisladores se orienten a la esfera subnacional⁸ (Samuels, 2003).

En una aproximación inicial, algunos estudios sobre Argentina han encontrado evidencia parcial acerca de la naturaleza local de las ambiciones de aquellos que ocupan cargos provinciales, en especial, el cargo de gobernador. Según De Luca (2008), la mayoría de los gobernadores que entre 1983 y 2003 terminaron su mandato y continuaron su carrera política en el Senado volvieron después de cuatro años al Ejecutivo provincial. Entre ellos se incluyen: Carlos Juárez (Santiago del Estero), Jorge Busti (Entre Ríos), Rubén

reglas de juego que definen los cargos políticos dentro de un sistema, y el sistema electoral que fija las condiciones para acceder a los cargos (Canon, 1990). En el caso de los legisladores en Estados Unidos, las elecciones primarias abiertas para conseguir la nominación y el sistema electoral con distritos uninominales permite que los actores políticos gocen de un nivel de autonomía considerable respecto a las estructuras partidarias, siendo la *accountability* electoral el principal determinante de su futuro (Mayhew, 1974). La importancia de la política nacional y las características del sistema electoral orientaron la ambición política a la arena nacional. Por todo esto, no es casual que el Congreso de Estados Unidos sea un actor clave dentro del proceso político y que los legisladores busquen allí su reelección constantemente (Mayhew, 1974).

⁸ A diferencia de Estados Unidos, según Samuels (2003) en Brasil el federalismo fuerte y la inexistencia de partidos nacionales integrados generan que sean los Estados subnacionales los que manejen la política nacional. El federalismo al fragmentar el sistema de partidos conlleva a que los ejecutivos subnacionales (gobernadores e intendentes) tengan mayor jerarquía que los legislativos nacionales por contar con mayores recursos materiales y financieros (Samuels, 2003; Lodola, 2009). Siguiendo esta línea, el presidente en Brasil suele negociar con los gobernadores el apoyo en la legislatura federal, en lugar de hacerlo directamente con los diputados federales (Samuels, 2003).

Marín (La Pampa), Carlos Reutemann (Santa Fe) y Ramón Saadi (Catamarca). Esto significa que parte significativa de los gobernadores que abandonaron sus cargos para ir al Senado lo hicieron con la expectativa de volver a la gobernación.

Los poderes asociados al cargo de gobernador explican que la ambición política en Argentina se encuentre orientada al nivel subnacional, y también que los que alcanzan dicho cargo experimenten un tipo de ambición estática, es decir, busquen reelegirse⁹. Con la obtención de la presidencia de la Nación, la jerarquía de cargos característica en Argentina permite un ascenso progresivo en la carrera política de los gobernadores¹⁰. Sin embargo, las oportunidades políticas, basadas en la probabilidad de obtener dicho cargo son fuertemente bajas para la mayoría de los gobernadores¹¹. En este contexto, la reelección se presenta como una condición necesaria para no descender en su carrera política.

Los sistemas presidenciales en América Latina enfrentaron desde sus orígenes un debate en torno a la reelección del Poder Ejecutivo nacional y su conveniencia. Históricamente, tanto la resistencia a la reelección como la promoción de ésta han triunfado en distintos y largos períodos (Carey, 2003). En el caso argentino, durante el siglo pasado, la prohibición de la reelección limitó la “influencia personalista” de los presidentes argentinos porque “compensó” las tendencias hacia liderazgos de “alta intensidad”¹² y permitió la

⁹ Esto es así porque en Argentina, al igual que en Brasil, el federalismo fuerte y su efecto sobre la descentralización del sistema de partidos, son, entre otros, los factores estructurales que determinan que la ambición política se encuentre orientada a la política subnacional y no a la nacional.

¹⁰ Si bien los altos cargos vinculados al Poder Ejecutivo Nacional, como lo son los ministros, tienen una jerarquía alta en la estructura de cargos, la nominación del gabinete de ministros, como así también su remoción, dependen del presidente electo o en funciones. Las estrategias orientadas a la obtención de cargos no electivos requieren otro abordaje que excede los objetivos de este trabajo.

¹¹ La excepcionalidad del ascenso en la carrera política nos obliga a postergar, para futuras investigaciones, el análisis de los gobernadores que alcanzan la presidencia de la Nación. Existen, sin embargo, gobernadores que lograron competir y acceder a la presidencia de la Nación. Resulta interesante que los gobernadores más exitosos pertenecen a tres de las cinco las provincias con reelección indefinida. Carlos Menem —1989— y Néstor Kirchner —2003— ascendieron a la presidencia desde la gobernación de La Rioja y Santa Cruz, respectivamente, ambas provincias con reelección indefinida. El gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, incorporó la reelección indefinida en la Constitución Provincial en 1987 y después de ser gobernador por cinco períodos consecutivos compitió por el Poder Ejecutivo Nacional en las urnas en 2003. Previamente, había ejercido la presidencia por unos pocos días, aunque en este caso había sido designado por una Asamblea Legislativa convocada por la renuncia del Presidente De la Rúa en 2001 (diario *La Nación*, 22/12/2001).

¹² Según Serrafiero (1994: 577) los liderazgos de alta intensidad suponen “el ejercicio de una fuerte presión del presidente sobre el régimen institucional y el sistema político” que podría provocar “efectos nocivos para el funcionamiento del propio sistema”.

emergencia de nuevos líderes (Serrafero, 1994: 580-581). De aquí que la ausencia de la reelección, al restringir las “oportunidades políticas”, obliga a los presidentes a descender hacia otros cargos dentro del diseño institucional después de finalizar su mandato¹³. En países federales, como Argentina, los Ejecutivos provinciales enfrentan la misma restricción. En ambos niveles de gobierno, los esfuerzos orientados a evadirla o superarla son comunes (Carey, 2003) y requieren, en sistemas democráticos, una reforma constitucional que modifique la cláusula de reelección del Poder Ejecutivo¹⁴.

En 1983, igual que en el nivel nacional, ninguna provincia argentina permitía en su constitución la reelección del Poder Ejecutivo. Es por ello que este trabajo se enfoca en la creación de oportunidades políticas a través de cambios institucionales, más precisamente, los procesos de reformas de las constituciones que permitieron la reelección del gobernador.

II.2. La creación de oportunidades políticas: reformas constitucionales a nivel provincial

Los requisitos para la reforma constitucional son la llave que permite la modificación de las oportunidades políticas. Éstos se incluyen en las constituciones provinciales, que también determinan la duración del mandato del gobernador; las características necesarias para alcanzar dicho puesto y el tipo de reelección para el Poder Ejecutivo.

La mayoría de las constituciones provinciales argentinas son rígidas; es decir, enuncian requisitos más exigentes que los previstos para sancionar las leyes (Corbacho, 1998). Para reformar la constitución, en primer lugar se requiere la aprobación por los dos tercios de la legislatura de una Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, que puede referirse a una reforma parcial o total de la constitución. En dos casos la aprobación de la legislatura debe confirmarse con un referéndum (Mendoza y San Juan). Por otro lado, existen sólo dos casos, dentro de las veinticuatro provincias, que además de los dos tercios exigen, según el tipo de reforma, mayorías calificadas aún mayores para la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma en la Legislatura (Chaco y Santiago del Estero). En muchos casos es esta Ley de Necesidad de Reforma la que enuncia los artículos a reformar y el límite para convocar a una asamblea constituyente.

En segundo lugar, en las provincias bicamerales se requiere la aprobación de los dos tercios de los miembros de ambas Cámaras legislativas. Por el

¹³ Respecto a los cargos electivos, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca, Pellegrini y Urriburu continuaron su carrera política en el Senado. También Mitre y Pellegrini ocuparon bancas en Diputados mientras que Urquiza volvió al cargo del gobernador (Serrafero, 1994).

¹⁴ Así ocurrió en Argentina con la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

contrario, en las provincias unicamerales la aprobación parecería más sencilla porque sólo depende de una Cámara.

En tercer lugar, una vez aprobada la ley que habilita la reforma, se debe convocar a una asamblea constituyente encargada de debatir y redactar la misma. Todas las constituciones provinciales determinan la realización de la reforma a través de dicha asamblea. En diez provincias¹⁵ también se considera la posibilidad de que la Ley de Necesidad de Reforma establezca la “enmienda proyectada” de un solo artículo¹⁶ y la someta a plebiscito (Corbacho, 1998).

Las mayorías necesarias para la aprobación de la reforma en la asamblea constituyente también afectan el grado de dificultad de reforma. Si bien cada convención decide los reglamentos internos y los mecanismos de aprobación, la elección entre mayoría absoluta, mayoría simple o mayoría especial repercute fuertemente sobre los resultados de la reforma.

En conclusión, para reformar la constitución se deben cumplir los siguientes requisitos: 1) la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma por los dos tercios de los miembros de la legislatura; 2) que esa aprobación sea en ambas Cámaras, en caso de que la legislatura sea bicameral; 3) la convocatoria a una asamblea constituyente; y 4) la aprobación por una mayoría de dicha Asamblea. Si la reforma de algunos artículos se hace a través de una enmienda, entonces se mantienen el primer y el segundo requisito y se suma un tercero: la aprobación de la enmienda proyectada en un plebiscito¹⁷. De aquí se desprende que la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma en la legislatura inicia el proceso de reforma constitucional más allá de si ésta última, posteriormente, se realiza por enmienda proyectada o en una convención constituyente. Sabemos que la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma en la legislatura no determina la reelección del gobernador; sin embargo, como ya se dijo, por ser dicha aprobación el inicio del proceso reeleccionista, resulta interesante chequear algunas hipótesis que vinculen el inicio de la reforma constitucional con la reelección exitosa o no de los gobernadores.

¹⁵ Las provincias que consideran la enmienda directa de algunos artículos como alternativa a la convocatoria a un asamblea constituyente son: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego (Corbacho, 1998).

¹⁶ Con las excepciones de Chubut y Neuquén. En el primer caso la Constitución permite como máximo la enmienda de dos artículos. En el segundo, se permiten más enmiendas con la condición de que éstas no alteren el espíritu de la Constitución.

¹⁷ Este mecanismo fue implementado en la reforma impulsada en Buenos Aires por el gobernador Antonio Cafiero (PJ) que incorporaba su reelección. Sin embargo, en agosto de 1990 el plebiscito convocado rechazó la reforma de la constitución obligando a Cafiero a abandonar su cargo en 1991 (Lucardi, 2006).

II.3. Hipótesis y base de datos

El supuesto de ambición reeleccionista conduce a esperar que a partir de 1983 todos los gobernadores que no podían ser reelectos hicieran al menos un intento de reformar la constitución de su provincia. Por supuesto, el éxito de este emprendimiento es independiente de los deseos que puedan tener los gobernadores de permanecer en sus puestos.

Para examinar la incorporación de la reelección del gobernador, se enfocaron aquí como variables los requisitos necesarios para llevar las reformas constitucionales a cabo. Estos requisitos afectan las probabilidades de que los gobernadores puedan reformar la constitución para ser reelectos. Se presentan al respecto dos hipótesis: la primera considera la estructura de la legislatura provincial (unicameral o bicameral); la segunda tiene en cuenta la distancia entre el contingente legislativo del gobernador¹⁸ y el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma (con recursos legislativos o sin recursos legislativos). Estas hipótesis son investigadas inicialmente en conjunción con dos supuestos, posteriormente relajados. El primer supuesto asume que los partidos son unificados y disciplinados; el segundo, que los partidos de la oposición no colaborarán con el gobernador facilitándole las mayorías necesarias para reformar en caso de que el partido oficial carezca de éstas.

a) Legislatura bicameral o unicameral

La existencia de una o dos Cámaras afectaría directamente la probabilidad de reforma que tenga un gobernador porque un sistema bicameral aumentaría el número de actores de veto, lo cual dificultaría cualquier alteración de estatu quo (Tsebelis, 2002; Corbacho, 1998). De ello puede inferirse una primera hipótesis.

Hipótesis 1: Cuando la legislatura provincial es bicameral, es menor la probabilidad de que el gobernador de turno pueda incorporar la reelección en la constitución provincial.

El Cuadro 1 muestra que entre 1983 y 2003 hubo diecisiete casos de unicameralismo y diez de bicameralismo¹⁹.

¹⁸ Contingente legislativo se refiere al porcentaje de bancas que tiene en el Congreso el partido del gobernador; véase Jones (1995).

¹⁹ Nótese que el total es veintisiete, esto es, mayor al número de provincias. Eso se debe a que en tres casos hubo cambios en la estructura de la legislatura provincial.

Cuadro 1
Sistemas bicamerales y unicamerales

Bicameral	Unicameral
Buenos Aires	Chaco
Catamarca	Chubut
Córdoba (hasta 2001)	Ciudad de Buenos Aires
Corrientes	Córdoba (desde 2001)
Entre Ríos	Formosa
Mendoza	Jujuy
San Luis (desde 1987)	La Pampa
Salta	La Rioja
Santa Fe	Misiones
Tucumán (hasta 1991)	Neuquén
	Río Negro
	San Juan
	San Luis (hasta 1987)
	Santa Cruz
	Santiago del Estero
	Tierra del Fuego
	Tucumán (desde 1991)

Fuente: Elaboración propia en base a constituciones provinciales.

De un total de ochenta gobernadores que no podían ser reelectos al finalizar su mandato, treinta y siete enfrentaron un sistema bicameral que teóricamente obstaculizaba en mayor medida el proceso de reforma.

b) Distancia entre el contingente legislativo del gobernador y el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma

La mayoría necesaria para iniciar el proceso reformista afecta las probabilidades de que los gobernadores puedan reformar la constitución porque determina el porcentaje de legisladores necesarios para la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional. En todas las provincias se requieren mayorías calificadas. En la mayoría, para reformar la constitución hace falta, en un primer momento, la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional por los dos tercios de la legislatura. Sólo Chaco y Santiago del Estero presentan actualmente variaciones con respecto a los requisitos de reforma: mientras en el primer caso la constitución prevé tres cuartos del total de la legislatura, o dos tercios más referéndum, en el segundo se requiere tres cuartos para la reforma total y dos tercios para la reforma parcial.

Puesto que la mayoría necesaria prácticamente no varía, cabe centrar la atención en el contingente legislativo del gobernador y, más específicamente,

en la distancia entre este contingente y la mayoría necesaria para iniciar el trámite reformista (dos tercios de la legislatura). A medida que aumenta el contingente legislativo del gobernador, disminuye la distancia entre éste y la mayoría necesaria. Cuando el contingente legislativo alcanza y/o supera la mayoría requerida, el gobernador tiene los recursos para reformar. A partir de ello puede establecerse una segunda hipótesis.

Hipótesis 2: Cuanto menor sea la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría necesaria para declarar la necesidad de reforma, mayor será la probabilidad de que el gobernador de turno pueda incorporar la reelección en la constitución provincial.

En este caso, la evidencia empírica presenta una significativa variabilidad:

- a) En diez (10) casos la mayoría necesaria superó en más de un 20 por ciento al contingente legislativo del gobernador.
- b) En treinta y nueve (39) casos la mayoría necesaria superó entre el 10 y el 20 por ciento al contingente legislativo del gobernador.
- c) En veinte casos (20) la mayoría necesaria superó entre el 1 y el 10 por ciento al contingente legislativo del gobernador.
- d) En siete (7) casos el contingente legislativo del gobernador superó en menos del 1 por ciento la mayoría necesaria.
- e) En cuatro (4) casos el contingente legislativo del gobernador superó en más del 1 por ciento la mayoría necesaria.

Para poner a prueba las hipótesis se construyó una base de datos de reelección de gobernadores que contiene las características necesarias de todos los mandatos de los gobernadores argentinos entre 1983 y 2003, incluyendo a Tierra del Fuego desde 1991 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde 1996. Cada observación representa un período de cuatro años que se refiere al mandato de un gobernador provincial. Este período fue elegido teniendo en cuenta el comienzo de la estabilidad democrática y las últimas elecciones a gobernadores en todas las provincias para las cuales había información al momento de confeccionar la base de datos.

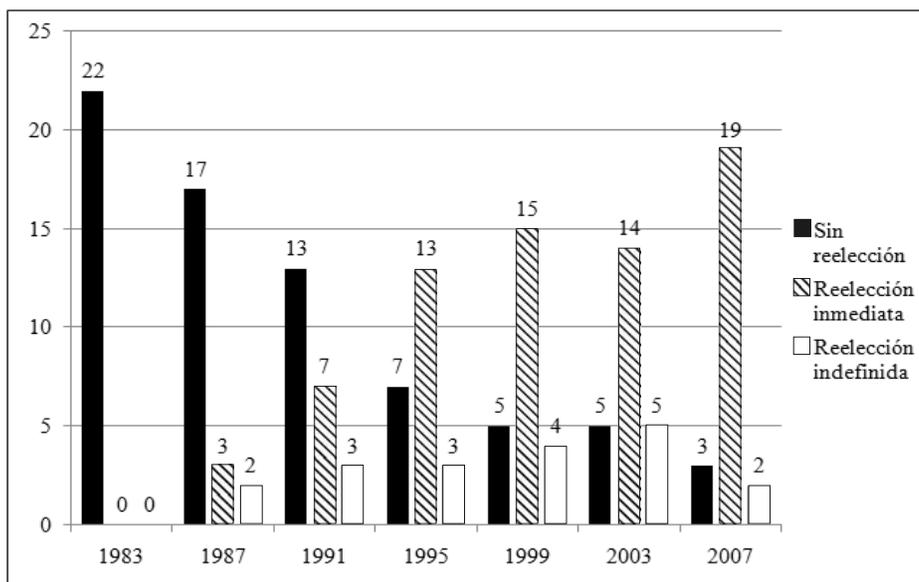
El universo estudiado incluye 117 casos. Las hipótesis se pusieron a prueba en los ochenta casos en que los gobernadores debían reformar la constitución para poder reelegirse. En los treinta y siete restantes, los gobernadores no necesitaron modificar la constitución, ya sea porque un antecesor había incorporado la reelección indefinida o porque se había incorporado la reelección inmediata y el gobernador en cuestión se encontraba recién en su primer mandato.

III. Evidencia empírica

De acuerdo con el supuesto de ambición reeleccionista, debía esperarse que todos los gobernadores que no pudieran ser reelectos buscaran reformar la constitución provincial para modificar la cláusula de reelección. Una breve revisión histórica alcanzó para refutar dicho supuesto.

El Gráfico 1 muestra el tipo de reelección previsto por cada constitución provincial en un año electoral determinado. En 1983, ninguna constitución provincial tenía reelección. Si el supuesto inicial de ambición reeleccionista fuese correcto, para 1987 todas las provincias tendrían reelección, al menos inmediata. Sin embargo, la ola reeleccionista a nivel subnacional presenta distintos matices. No todos los gobernadores realizaron su ambición política. En 2003, último año en análisis, cinco provincias tenían reelección indefinida (La Rioja, San Luis, Catamarca, Formosa y Santa Cruz), cinco prohibían la reelección (Mendoza, Entre Ríos, Santa Fe, Tucumán y Corrientes) y las catorce restantes habilitaban sólo la reelección inmediata.

Gráfico 1
Tipos de reelección en las provincias argentinas



Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones provinciales.

Hay que explicar, entonces, el *timing* de la incorporación de la reelección y los intentos fracasados de incorporación. Para ello, como se señalara anteriormente, se consideraron dos variables: la estructura de la legislatura, y la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para iniciar el proceso de reforma.

La estructura de la legislatura: bicameral o unicameral

De los ochenta casos analizados, treinta y siete corresponden a gobernadores que enfrentaban un sistema bicameral a la hora de intentar la reforma de la constitución para habilitar su reelección²⁰. Debería esperarse que la necesidad de aprobar con los dos tercios de las bancas en ambas Cámaras disminuyera en gran medida la probabilidad de que estos gobernadores pudieran incorporar la reforma.

La evidencia muestra, en cambio, que en ninguno de los casos de gobernadores que enfrentaron bicameralismo la Cámara de Senadores obstaculizó el proceso de reforma.

Los datos referentes a la composición las Cámaras de Senadores en estos casos, muestran que:

- 1) en trece (13) casos el gobernador contaba con los dos tercios en el Senado,
- 2) en trece (13) casos el gobernador contaba con más del 60 por ciento y menos de los dos tercios,
- 3) en seis (6) casos el gobernador contaba con más del 50 por ciento, y
- 4) en cinco (5) casos el gobernador contaba con menos del 50 por ciento de las bancas.

De estos datos puede inferirse que la existencia de dos Cámaras no disminuyó la probabilidad de reforma, puesto que en ninguno de los casos de gobernadores que enfrentaron legislaturas bicamerales al buscar su reelección tuvo el gobernador mayoría de dos tercios en Diputados y mayoría menor a dos tercios en Senadores. En el 35 por ciento de los casos, el gobernador tuvo mayoría calificada en la Cámara de Senadores y la posibilidad de utilizar dicha Cámara como iniciadora del proceso de reforma. En el 30 por ciento de los casos (11) el gobernador, aun sin mayoría de los dos tercios en ninguna Cámara, tuvo más apoyo en el Senado. Esto significa que, en bue-

²⁰ Cabe destacar que en 2003, de las cinco provincias que no consideran ningún tipo de reelección del Poder Ejecutivo provincial, cuatro son bicamerales.

na parte de los casos, el Senado fue la Cámara más cercana a la mayoría requerida para iniciar la reforma.

En conclusión, la variable legislatura bicameral o unicameral no explica el fracaso del gobernador de turno para incorporar la reforma de la constitución porque la existencia de dos Cámaras no necesariamente obstaculizaba el proceso de reforma. Puesto que el Senado no dificultaba la reforma de la constitución, la situación de los gobernadores que enfrentaban un sistema bicameral puede asimilarse a aquella de quienes enfrentaban un sistema unicameral.

Distancia entre el contingente legislativo del gobernador y el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma

En la siguiente tabla se agrupan los ochenta casos de gobernadores que no podían ser reelectos teniendo en cuenta el resultado de su intento reformista y la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma. Se presentan también las frecuencias de las cuatro categorías resultantes: 1) reforma con recursos legislativos; 2) no reforma sin recursos legislativos; 3) no reforma con recursos legislativos; 4) reforma sin recursos legislativos.

Cuadro 2

Categorías y frecuencias según si hubo reforma o no, en función de la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para comenzar el proceso reformista

Distancia entre el contingente y la mayoría requerida	Reformó la Constitución		Total
	Sí	No	
Con recursos legislativos	8*(73%)	3 (27%)	11 (100%)
Sin recursos legislativos	13** (19%)	56 (81%)	69 (100%)

* Incluyen Santa Cruz 1991 donde el gobernador aun con mayoría legislativa tuvo que recurrir a un acuerdo con la oposición porque su contingente no respondía a su liderazgo.

**Incluye el caso de Massaccesi (1987-1991) donde la Ley de Necesidad de Reforma se aprobó en un mandato anterior al suyo, el de Guerrero.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos electorales del Ministerio del Interior.

Debería esperarse que aquellos gobernadores con un contingente legislativo que superaba o igualaba la mayoría necesaria para aprobar la Ley de Necesidad de Reforma tuvieran más probabilidades de incorporar la reforma constitucional y la reelección del Poder Ejecutivo provincial. Se presupone que en los casos donde el gobernador tenía menos de los dos tercios de las bancas, los partidos opositores bloquearían la reforma, dado que esta última, al permitir la reelección del gobernador, no los beneficiaba en su ambición de llegar al poder.

Cuadro 3
Gobernadores con contingente legislativo que superaba la mayoría requerida y por ello reformaron la Constitución

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	% Sen.	Distancia contingente legislativo y mayoría*		Año de reforma
Formosa	1999	G. Insfrán	PJ	66,7		0		2003
Córdoba	1983	E. Angeloz	UCR	66,7	90	0,03	23,33	1987
Santa Cruz ²¹	1991	N. Kirchner	PJ	66,7		0,03		1994
Santiago del Estero	1995	C. Juárez/D. Moreno	PJ	66,7		0,03		1997
Salta	1995	J. C. Romero	PJ	68,0	91	1,3	24,33	1998
Salta	1999	J. C. Romero	PJ	78,0	96	11,33	29,33	2003
San Juan	1983	L. Bravo/J. Aguilar	PB	86,7		20,03		1986
La Rioja	1983	C. Menem	PJ	88,0		21,33		1986

* Si el porcentaje de distancia es positivo, significa que el contingente legislativo del gobernador supera la mayoría de los dos tercios. Cuando el porcentaje es negativo, el gobernador no alcanza los recursos legislativos necesarios para reformar.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos electorales del Ministerio del Interior.

²¹ El caso de Santa Cruz presenta una particularidad. El gobernador reformó cuando tenía mayoría en la legislatura, es decir, dieciséis diputados sobre un total de veinticuatro. Aun así, en 1993 se celebró el “Pacto de Río Gallegos”, probablemente el acuerdo más similar al “Pacto de Olivos”, a través del cual la UCR habilitó el proceso de reforma. Este acuerdo fue necesario porque de los dieciséis diputados del PJ sólo nueve respondían al liderazgo del entonces gobernador Néstor Kirchner. Lo consideramos dentro de los gobernadores que reformaron con recursos porque las categorías en este trabajo se conformaron bajo dos supuestos: que los partidos son unificados y disciplinados, y que los partidos opositores no tienen incentivos para colaborar con la reelección del gobernador. Sin embargo, en Santa Cruz el acuerdo con la oposición fue una respuesta a la falta de cohesión dentro de las filas oficialistas y por ello este caso demuestra que el supuesto de cohesión partidaria requiere un análisis más detenido de cada caso en pos de obtener o no su confirmación. Respecto al pacto con la UCR en Santa Cruz, al igual que en el nivel nacional, el radicalismo reclamó un conjunto de concesiones a cambio de su apoyo, a saber: la incorporación de un vocal por la primera minoría en los organismos descentralizados y autárquicos, y el compromiso del gobernador a eliminar la intervención

Del análisis cruzado (Cuadro 3) se desprende que sesenta y cuatro de los ochenta casos analizados se explican en función de los recursos legislativos de los gobernadores. Estos casos se distribuyen de la siguiente manera. De los once gobernadores que contaban con los recursos legislativos necesarios, el 73 por ciento logró reformar la constitución; y el 81 por ciento de los gobernadores que carecían de los recursos legislativos, no consiguió la reforma. Sólo dieciséis casos no pueden explicarse por medio de la hipótesis, y se dividen en dos grupos: aquellos en que el gobernador no tenía los recursos legislativos y aun así reformó, y aquellos en que el gobernador tenía los recursos y sin embargo no reformó. A continuación se examina en detalle cada una de las cuatro categorías.

III.1. Reforma con recursos legislativos

De los ocho casos que reformaron gracias a contar con la mayoría necesaria en la Legislatura, seis gobernadores eran del PJ (Romero 1995 y 1999), uno de la UCR (Córdoba) y uno del Partido Bloquista (San Juan). De este conjunto, sólo un gobernador no cumplió su objetivo de continuar en el ejecutivo provincial: el gobernador Leopoldo Bravo (San Juan 1983-1987) después del revés electoral que sufrió el Bloquismo en las elecciones legislativas nacionales y para convencionales constituyentes en 1985 renunció antes de finalizar su mandato y fue reemplazado por Ruiz Aguilar. Bravo no volvió al Poder Ejecutivo provincial y asumió como senador nacional en 1986 (Fundación Bataller; 2008).

En todos los casos de esta categoría el tipo de reelección incorporada fue por un período, excepto en La Rioja y Formosa. En La Rioja, Menem incorporó la reelección indefinida en 1986 con el mayor porcentaje (88 por ciento) en la Cámara de Diputados de los siete casos analizados. En Formosa, Insfrán incorporó la reelección indefinida en 2003, que lo habilitaría a un tercer mandato consecutivo.

Si bien ningún gobernador alcanzó el apoyo que obtuvo Menem en la Cámara de Diputados, los gobernadores Angeloz y Romero supieron controlar el 90 y 96 por ciento respectivamente en la Cámara de Senadores, lo cual les permitió impulsar la reforma con mayor facilidad desde dicho cuerpo colegiado.

oficialista constante en dichos entes; la introducción de los mecanismos de participación ciudadana; y la incorporación de la cuestión medioambiental en la Constitución Provincial. Las elecciones para la Asamblea Constituyente arrojaron una mayoría de quince bancas para el PJ, seguido de nueve para la UCR. Este partido rechazó en la Asamblea la eliminación de las elecciones intermedias para el Poder Legislativo y la incorporación de la reelección por dos turnos consecutivos, pero la mayoría justicialista y los reglamentos diseñados para la Convención permitieron que el partido de gobierno se impusiese con facilidad.

Sólo Bravo (San Juan) y Juárez (Santiago del Estero) no terminaron sus mandatos como gobernadores y ocuparon los cargos de senadores nacionales. A diferencia de Bravo, Juárez renunciaría al cargo de senador para volver al de gobernador en 1999.

III.2. No reforma sin recursos legislativos

La segunda categoría se conforma por los cincuenta y seis gobernadores que no tenían los recursos legislativos necesarios y por ello no reformaron la constitución. Del análisis de la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para iniciar la reforma, se desprenden las siguientes conclusiones:

- 1) en seis (6) casos la mayoría requerida superó en más de un 20 por ciento al contingente legislativo del gobernador;
- 2) en treinta y cuatro (34) casos la mayoría requerida superó en más de un 10 por ciento y menos de un 20 por ciento al contingente legislativo, y
- 3) en dieciséis (16) casos la mayoría requerida superó en más de un 1 y menos de un 10 por ciento al contingente legislativo.

Cuadro 4

Gobernadores con un contingente legislativo mayor o igual al 60 por ciento y una distancia menor al 7 por ciento entre dicho contingente y la mayoría requerida para iniciar la reforma

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	% Sen.	Distancia contingente legislativo y mayoría	
Neuquén	1983	F. Sapag	MPN	60,0		-6,67	
Neuquén	1987	P. Salvatori	MPN	60,0		-6,67	
Salta	1991	R. Ulloa	PR	60,0	60,0	-6,67	-6,67
Catamarca	1983	R. Saadi	PJ	60,5	62,5	-6,17	-4,17
Salta	1987	H. Cornejo	PJ	62,2	87,0	-4,47	20,33
Río Negro	1991	H. Massaccesi	UCR	60,0		-6,67	
Río Negro	1999	P. Verani	UCR	62,5		-4,17	
Chaco	1999	A. Rozas	UCR	65,5		-1,17	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

En el Cuadro 4 se presenta un subgrupo de gobernadores que no pudieron reelegirse, pero que se encontraban más cercanos a la mayoría requerida para iniciar la reforma.

De estos ocho casos, cinco gobernadores estaban en su primer mandato con una constitución provincial que no les permitía la reelección inmediata. Los restantes (Massaccesi, Verani y Rozas) estaban en su segundo mandato, con una Constitución provincial que permitía la reelección inmediata. Estos últimos para permanecer en el cargo debían presionar un tercer mandato o incorporar reelección indefinida.

En prácticamente ninguno de estos casos los partidos opositores sufrieron deserciones al campo oficialista. Esta disciplina partidaria de los legisladores opositores evitó que los gobernadores iniciaran estrategias para lograr la reforma. En otros casos, como veremos más adelante, se quebró la disciplina partidaria permitiendo que algunos gobernadores pudieran incorporar la reelección.

III.3. No reforma con recursos legislativos

Cuadro 5

Gobernadores que no reformaron aun teniendo un contingente legislativo que superaba la mayoría requerida

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	Distancia contingente legislativo y mayoría
Santiago del Estero	1983	C. Juárez	PJ	66,7	0,03
Santiago del Estero	1987	C. Iturre	PJ	66,7	0,03
Santiago del Estero	1991	C. Mujica / F. Lobo / Intervención federal	PJ	66,7	0,03

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Los casos de esta categoría no pueden ser explicados por la variable distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida. Hace falta, pues, un análisis más particular para encontrar las razones por las cuales los gobernadores habrían tenido un comportamiento incompatible con la ambición política.

Los tres casos corresponden a la provincia de Santiago del Estero y todos gobernaron con una constitución que no permitía la reelección. Esta última fue incorporada por Juárez en 1997. Estos gobernadores no podían

ser reelectos, contaban con el contingente legislativo necesario para impulsar la reforma y no reformaron. Más adelante discutiremos este comportamiento particular.

III.4. Reforma sin recursos legislativos

Los casos analizados en esta categoría escapan a nuestra explicación puesto que, aun sin poder reformar la constitución por no contar con los recursos legislativos necesarios, los gobernadores incorporaron la reelección. Ello sugiere la necesidad de examinar conjuntamente el tamaño de los contingentes legislativos de los gobernadores y las estrategias seguidas por éstos para obtener la reforma constitucional. El hecho de contar con al menos el 50 por ciento de los votos concede al partido de gobierno un mejor posicionamiento para negociar en comparación con aquellos casos en donde es la primera minoría, y debería por consiguiente incidir en la estrategia reformista.

Los siguientes cuadros detallan los casos de gobernadores que reformaron contando con menos del 50, más del 50 y más del 60 por ciento de las bancas:

Cuadro 6

Gobernadores que reformaron con menos del 50 por ciento

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	Año de reforma
Chubut	1991	C. Maestro	UCR	33,3	1994
Chaco	1991	R. Tauguinas	PACH	40,6	1994
San Luis	1983	A. Rodríguez Saá	PJ	46,6	1987
Misiones	1987	J. Humada	PJ	45,0	1988
Río Negro	1987	H. Massaccesi	UCR	47,2	1988

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Cuadro 7

Gobernadores con un porcentaje igual o mayor al 50 por ciento de apoyo en la legislatura

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	Año de reforma
Jujuy	1983	C. Snopek	PJ	50,0	1986
La Pampa	1991	R. Marín	PJ	52,4	1994
Buenos Aires	1991	E. Duhalde	PJ	52,5	1994
Catamarca	1987	V. L. Saadi / R. Saadi	PJ	52,9	1988
La Pampa	1999	R. Marín	PJ	53,8	1998
Formosa	1987	V. Joga	PJ	56,7	1991
Santa Cruz	1995	N. Kirchner	PJ	58,3	1998

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Cuadro 8

Gobernadores con un porcentaje igual o mayor al 60 por ciento de apoyo en la legislatura

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	Año de reforma
Neuquén	1991	J. Sobich	MPN	60,0	1994

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

De los trece casos, seis reformaron antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y siete después de ello. Dicha reforma, concretada en el “Pacto de Olivos”, incorporó entre otras modificaciones la reelección del Poder Ejecutivo Nacional. Si bien el proceso reeleccionista comenzó a nivel subnacional, debe considerarse la posibilidad de un “efecto dominó” en las provincias después de la reforma nacional. Dicho efecto no explica el hecho de que en estos casos se haya reformado sin que el partido oficialista tuviera la mayoría necesaria en la Legislatura.

Adolfo Rodríguez Saá y Ramón Saadi incorporaron la reelección indefinida en 1987 y 1988 respectivamente. A ellos se sumaría en 1998 Néstor Kirchner, quien gracias a una reforma anterior estaba atravesando su segundo mandato. Las otras once provincias incorporaron reelección inmediata en la Carta Magna, excepto La Pampa donde Marín modificó las cláusulas transitorias de la reforma de 1994 con el fin de presionar un tercer mandato.

Las reformas sin recursos legislativos no fueron impulsadas por un solo partido sino por varios: nueve provincias eran manejadas por el PJ, dos por la UCR, una por el Partido Acción Chaqueña y otra por el Movimiento Popular Neuquino.

En cinco casos el partido de gobierno tenía menos del 50 por ciento del total de las bancas en la legislatura y reformó igual. En estos casos, cabe relajar el supuesto según el cual los partidos opositores con mayoría no permitirían la reforma de la constitución y considerar la posibilidad de alianzas partidarias después de las elecciones como explicación de los resultados de reformas ocurridas sin los recursos legislativos necesarios.

En conclusión, si bien la variable distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para iniciar el proceso reformista explica la reforma o su ausencia en el 80 por ciento de la muestra, existen casos que se apartan de esta explicación. Es necesario, entonces, desarrollar explicaciones alternativas para dar cuenta de la ausencia de reforma (aun sin que exista posibilidad de reelección en el período siguiente) en casos donde los gobernadores contaban con los recursos legislativos para llevarla a cabo, y de la reforma constitucional en aquellos casos donde el gobernador carecía de los recursos legislativos.

IV. Explicando los casos desviados

IV.1. No reforma con recursos legislativos

Los tres casos de gobernadores que no reformaron la constitución contando con los recursos para hacerlo contradicen el supuesto de ambición política según el cual los gobernadores buscarían reformar la constitución e incorporar la reelección para permanecer en sus cargos y no verse obligados a descender en su carrera política. Como ya se señalara, la importancia del cargo ejecutivo provincial induciría a que todos los gobernadores se encontraran guiados por una ambición de tipo estático. En estos casos, no se cumple dicho supuesto, y por ello debe examinarse la lógica política particular de cada caso en busca de las razones que explicarían esta contradicción.

Santiago del Estero

Los tres casos restantes, de gran interés para este trabajo, corresponden a la provincia de Santiago del Estero: Carlos Juárez (1983-1987), César Iturre

(1987-1991) y Mujica-Lobo (1991-1993²²). En todos el partido de gobierno contaba con los dos tercios necesarios para incorporar la reelección del Poder Ejecutivo²³, sin embargo, en ningún mandato se concretó la reforma de la cláusula correspondiente.

El primer caso corresponde al mandato de Carlos Juárez. El importante sesgo mayoritario²⁴ del sistema electoral que regulaba las elecciones del Poder Legislativo provincial permitió que Juárez controlara los dos tercios de la legislatura. En 1986, sin ningún obstáculo, se aprobó la necesidad de reforma total de la Constitución de 1960. Sin embargo, la incorporación de la reelección del Poder Ejecutivo se vio obstaculizada por los resultados de las elecciones a convencionales constituyentes. Gracias al sistema electoral, el triunfo del radicalismo con un 48,37 por ciento permitió que dicho partido obtuviese los dos tercios de los escaños de la Asamblea aun cuando el partido de Juárez (Frejuli) había logrado un 47,56 por ciento de caudal de votos (Tenti de Laitán, 1998).

Debido al fracaso en las elecciones para la Asamblea Constituyente y en la incorporación de la reelección, el gobernador buscó su sucesión a través de su esposa Mercedes Aragonés de Juárez (Nina). La renuncia de esta última a la candidatura condujo a la designación de César Iturre como candidato para las elecciones de 1987. Este último, que había desempeñado el cargo ministro de Gobierno durante el mandato de Juárez, ganó en las elecciones con un 50 por ciento (Fuentes, 2000; Tenti de Laitán, 1998).

En el mandato de Iturre comenzaron las divisiones en el interior del partido que obstaculizaron el manejo de la mayoría de dos tercios por parte del gobernador. La pelea por el liderazgo partidario entre Juárez e Iturre dividió el contingente legislativo del gobernador, impidiendo que este último incorporara la reelección y realizara su ambición política. Después de las elecciones intermedias, la Legislatura quedó conformada por veintidós bancas

²² Año de la intervención federal y del Santiagueñazo. Este último fue el estallido social más importante de Santiago del Estero, consecuencia de los problemas económicos que atravesaba la provincia. La movilización de distintos grupos sociales respondía en primer lugar al rechazo de las reformas del Estado y el ajuste fiscal impuesto por la política económica menemista, y en segundo lugar al reclamo de los pagos salariales atrasados. El Santiagueñazo terminó con la Casa de Gobierno, las casas particulares de líderes políticos y otros edificios públicos, en llamas. Véase Tenti de Laitán (1998).

²³ La Constitución de Santiago del Estero establece la necesidad de dos tercios de la Legislatura para la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución. Para reformar la cláusula reeleccionista no es necesario promover una reforma total, que según los requisitos enunciados en la Constitución requiere de la aprobación de los tres cuartos de la Legislatura.

²⁴ Supone la elección de treinta diputados en distrito único, asignando dos tercios del total de escaños al partido ganador y el tercio restante a través del sistema proporcional D'Hondt con barrera del 3 por ciento.

(48,9 por ciento) del Frente Corriente Renovadora (Iturrismo), doce (26,7 por ciento) del Frente Justicialista Popular (Juarismo) y once de la UCR. En este contexto de fragmentación, la reforma no fue viable (Fuertes, 2000).

Las elecciones de 1991 dieron el primer lugar a Carlos Mujica (del partido de César Iturre) quien con el 28 por ciento de los votos y gracias a la incorporación de la Ley de Lemas y al triunfo del Lema Justicialista, asumió sin ser el candidato más votado. El candidato más votado fue Zavalía (44 por ciento), seguido por Mujica (28 por ciento) y Juárez (25,2 por ciento). Durante el gobierno de Mujica, el PJ siguió dividido. En 1991, el gobernador contaba con el apoyo de apenas veinticinco diputados (55 por ciento) sobre un total de cuarenta y cinco, mientras que el resto del PJ, nueve diputados (55 por ciento) del juarismo, se resistía a su liderazgo (Fuertes, 2000).

En 1993, la alianza entre Juárez y Mujica para lograr la unidad del Justicialismo fue impulsada por el Ministro del Interior de la Nación Gustavo Béliz. Sin embargo, la crisis del gobierno de turno por las amenazas de juicio político a Mujica generó la renuncia de este último y la asunción de su Vicegobernador, Fernando Lobo (Tenti de Laitán, 1998).

El recambio institucional fue pensado como una solución a la crisis política, económica y social de la provincia; pero Lobo duró sólo cincuenta días en el gobierno. La caída de la recaudación tributaria y la aprobación de la Ley de Emergencia (en concordancia con el nivel nacional) que suponía un fuerte ajuste en toda la economía, terminó de engendrar el caos total: la destrucción de la Legislatura, el Palacio de Tribunales, la Casa de Gobierno y las viviendas de quienes habían dirigido la provincia y sus ciudades. Después del “Santiagoñazo”, se decretó la intervención federal de la provincia a cargo de Juan Schiaretta (Tenti de Laitán, 1998).

En resumen, para analizar los tres casos de Santiago del Estero, fue necesario recurrir a variables explicativas complementarias. En primer lugar, los resultados de las elecciones a convencionales constituyentes explican la incapacidad de Juárez para incorporar la reelección en 1986. En segundo lugar, la fragmentación del partido de gobierno entre iturristas y juaristas, al dividir el contingente legislativo de los gobernadores, explica la incapacidad de Iturre y Mujica de controlar la legislatura y cumplir sus respectivas ambiciones. Por último, la probabilidad de reformar la constitución durante el gobierno de Mujica y Lobo se vio afectada por la crisis económico-social que comenzó en 1991 y terminó con la intervención federal en 1993.

IV.2. Reforma sin recursos legislativos

Los casos de gobernadores que reformaron la constitución sin tener los recursos necesarios revelan que los partidos opositores participaron del pro-

ceso reformista que, en definitiva, permitió en la mayoría de los casos la reelección del gobernador de turno. En esta categoría, los datos históricos presentan similitudes que permiten reconstruir las estrategias predominantes de los gobernadores que lograron incorporar la reforma.

Las estrategias presentadas a continuación, acuerdo, cooptación e imposición, fueron diseñadas por los gobernadores en función de las dificultades percibidas en la primera etapa del trámite de la reforma, es decir, teniendo en cuenta las restricciones para aprobar la Ley de Necesidad de Reforma. Por consiguiente, se agrupan y discuten aquí también en función de las restricciones de la primera etapa del trámite, aun cuando presenten diferencias en etapas posteriores.

Del total de los casos, tres incorporaron reelección indefinida: Santa Cruz en 1998, Catamarca en 1988 y San Luis en 1987. Aun considerando la posibilidad de alianzas, en estos casos, si efectivamente los partidos opositores son mayoría en la legislatura, deberíamos esperar que no permitan la aprobación de una reforma que podría limitarlos a ser oposición de por vida. De los tres casos, sólo en San Luis no se cumple nuestra predicción, puesto que se reformó a través de un acuerdo entre el PJ y la UCR. Por el contrario, en Santa Cruz y Catamarca se impuso la reforma y se cooptó legisladores, respectivamente.

De los trece casos que corresponden a esta categoría, por falta de información, los siguientes casos no fueron incluidos en las estrategias: Vicente Joga (Formosa, 1987-1991. Reforma total: 1991), Jorge Sobich (Neuquén, 1991-1995. Reforma parcial: 1994) y Horacio Massaccesi²⁵ (Río Negro, 1987-1991. Reforma parcial: 1988).

La investigación sugiere la existencia de tres estrategias predominantes. La primera estrategia consiste en la celebración de un acuerdo o pacto²⁶ entre los partidos políticos y refleja un impulso de negociación y consenso, puesto que el gobernador intenta obtener el apoyo de los partidos opositores y no sólo de sus legisladores. En esta estrategia, la negociación puede superar el

²⁵ El caso de Horacio Massaccesi no será incluido en la explicación que sigue porque el inicio del proceso reeleccionista fue anterior al ascenso de Massaccesi. El gobernador Guerrero en 1986 logró la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma y las elecciones para Convencionales Constituyentes se realizaron simultáneamente con las del gobernador en 1987, donde Massaccesi fue electo (Fuentes, 2000). Dado que el gobernador asumió con el proceso de reforma constitucional iniciado, el análisis debería extenderse al segundo estadio del proceso reeleccionista, la Convención Constituyente. Esta cuestión supera el análisis de las estrategias de los gobernadores para iniciar el proceso de reforma constitucional y por ello no se incluye en la explicación.

²⁶ Un ejemplo de esta estrategia basada en el acuerdo es el “Pacto de Olivos” a nivel nacional, entre las dos fuerzas mayoritarias, el PJ y la UCR, donde la negociación tuvo en cuenta el contenido de la reforma, más allá del balance que se haga sobre los resultados de la misma.

intercambio de favores por votos puesto que en algunos casos el pacto entre partidos se extiende más allá del suceso de reforma y puede incluir, aunque no necesariamente, acuerdos sobre el contenido de la misma. Si bien se producen concesiones y compensaciones entre partidos, el pacto para obtener la mayoría necesaria para reformar integra, en cierta forma, las preferencias de cada parte en el proyecto de reforma. Sin embargo, en muchos casos el acuerdo entre partidos no significa necesariamente el cumplimiento del mismo.

La segunda estrategia consiste en la cooptación de adherentes, es decir, en conseguir la cantidad de legisladores que faltan para lograr la mayoría necesaria a través de la utilización de recursos económicos y distintos métodos de persuasión. Es importante distinguir que, en esta estrategia, los legisladores que se unen al partido gobernante traicionan o contradicen las preferencias de sus partidos de origen y es por eso que la coalición que se forma no incorpora a un partido en particular sino a determinados legisladores que deciden apoyar al partido de gobierno.

La tercera estrategia consiste en la imposición de la reforma. En ella, el gobernador realiza la reforma apartándose de los mecanismos democráticos diseñados para dicho proceso. Esto puede significar saltar el debate en la legislatura o no respetar los requisitos básicos para la reforma (la aprobación de los dos tercios de los legisladores).

Primera estrategia: acuerdo o pacto

En Chaco el acuerdo entre partidos fue determinante al momento de incorporar la reelección del gobernador en 1994. La necesidad de reforma fue apoyada, gracias a un acuerdo, por los tres partidos principales: el Partido Acción Chaqueña (PACH), la UCR y el PJ. La elección para constituyentes provinciales determinó una “Convención de los tres tercios” formada de la siguiente manera: quince bancas para el PJ (47 por ciento), nueve para la UCR (28 por ciento) y ocho para PACH (25 por ciento). Al igual que en el primer momento, la ausencia de una mayoría absoluta monocolor condujo a que el acuerdo entre al menos dos bloques partidarios fuese esencial para la aprobación de cualquier reforma y sobre todo, de la reelección. El PACH (partido de gobierno) logró el apoyo del PJ para incorporar la reelección inmediata, con lo cual superó la fuerte oposición de la UCR.

En Chubut, el “Pacto de Rawson” en 1994 entre el gobernador Maestro (UCR) y el líder opositor, Das Neves (PJ) le aseguró al primero la aprobación en la Legislatura de la Ley de Necesidad de Reforma Total de la Constitución Provincial. En las elecciones a convencionales constituyentes, Maestro obtuvo la mayoría de las bancas, lo que le permitió controlar el futuro de la reforma y obtener la posibilidad de su reelección.

En la primera reforma de La Pampa, a través del “Pacto de Villa Elvina”, el PJ logró el compromiso del partido Convocatoria Independiente (CI) para habilitar la reforma que beneficiaría al gobernador Marín. Ambos partidos sumaban quince bancas de un total de veintiuno, lo que superaba los dos tercios necesarios para la declaración de la necesidad de reforma. En 1994 se aprobó la reforma que incorporó la reelección por un período del Poder Ejecutivo provincial. En las cláusulas transitorias se dispuso la interpretación del mandato de Marín de 1991-1995 como el primero, a los fines de permitirle sólo una reelección consecutiva.

Jujuy fue la provincia que inició la ola reeleccionista a fines de 1985. El sistema de partidos que resultó de las elecciones de 1983 (caracterizado por tres partidos importantes: PJ, UCR y Movimiento Popular Jujueño) comenzó a fragmentarse en las primeras elecciones intermedias democráticas. La división interna del partido de gobierno, el PJ, fue consecuencia de la puja entre el gobernador Snopek y De Aparici²⁷. En 1985 los tres partidos importantes coincidieron en la necesidad de reformar la Constitución de 1935. Los treinta diputados aprobaron unánimemente la ley en cuestión que permitiría la incorporación de la reelección, de la cual Snopek no tomaría provecho: en 1987 éste y De Aparici pactaron que el último sería el candidato a gobernador por el PJ (Diario *El Pregón*, último trimestre 1985 y primer trimestre 1986).

En San Luis la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional fue posible gracias al consentimiento de la UCR, que por motivos distintos a los del PJ y su líder Rodríguez Saá reconocía la necesidad de modernizar la Constitución Provincial. Bajo un sistema electoral de mayorías y minorías y lista incompleta, la primera elección democrática consagró a Rodríguez Saá como gobernador y a su partido con diecisiete diputados sobre un total de treinta. En esa elección la UCR cosechó doce bancas que luego aumentaría a quince en 1985. En 1986 se aprobó con los dos tercios de la Legislatura la necesidad de reforma. La UCR apoyó al partido gobernante y accedió a habilitar la reforma con el objetivo de negociar su contenido en la asamblea constituyente. La victoria contundente de 1985 delineaba un panorama positivo para el partido radical, que en caso de imponerse en las elecciones a convencionales constituyentes, manejaría el destino del proceso constituyente. Sin embargo, la implementación de la Ley de Lemas permitió la victoria del Justicialismo con el 47 por ciento de los votos, seguido por la UCR con el 37,5 por ciento. El sistema electoral le adjudicó al PJ treinta y tres bancas de un total de cuarenta y tres, es decir, más de la mayoría absoluta. La UCR perdió la posibilidad de tener en la Asamblea Constitu-

²⁷ Este último creó el Movimiento Celeste y Blanco en 1985.

yente la capacidad de bloqueo que tenía en la Legislatura. Como resultado, la reforma constitucional fue un fiel reflejo de las preferencias del PJ: incorporó la reelección indefinida y creó una Cámara de Senadores con un sistema electoral que facilitaba la formación de mayorías absolutas (Suárez Cao, 2001).

El caso de Misiones presenta una particularidad: la iniciativa de reforma fue impulsada por el partido opositor, la UCR, que contaba con veintidós bancas (55 por ciento de la legislatura) durante el gobierno del peronista Humada (1987-1991). La Ley de Necesidad de Reforma Constitucional fue aprobada por unanimidad de los treinta y seis diputados presentes de una Legislatura de cuarenta miembros, lo cual requirió el apoyo del Frente Justicialista de Liberación, el otro partido allí representado. En 1988 se incorporó la reelección y se convocó a un referéndum donde ganó el sí. El gobernador no se presentó en las elecciones de 1991 y al año siguiente ingresó como senador al Congreso de la Nación.

En Buenos Aires, el PJ liderado por Eduardo Duhalde encontró pocas resistencias para reformar la Constitución Provincial. La aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma se logró gracias al apoyo de la UCR que, debilitada a nivel provincial y nacional, se beneficiaba con algunos puntos de la reforma (Lucardi, 2006). Después de la aprobación en la Legislatura, se convocó a elecciones para convencionales constituyentes y el peronismo no alcanzó la mayoría absoluta. En la Asamblea Constituyente, la UCR y el Frente Grande como partidos opositores se negaron a conceder los cinco votos que el PJ necesitaba para incorporar la reelección del gobernador de turno. La negociación con el Modín liderado por el ex militar Aldo Rico le permitió al gobernador hacer efectiva la reforma. El acuerdo de Duhalde con un partido minoritario permitió la modificación de la Constitución y la incorporación en 1994 de la reelección inmediata del Poder Ejecutivo provincial.

Segunda estrategia: cooptación

En Catamarca, Ramón Saadi logró que la reforma de 1988 incorporase la reelección indefinida. La cooptación de seis legisladores de la UCR, que fueron expulsados de ese partido, fue determinante para que el PJ pudiese aprobar la necesidad de reforma de la Carta Magna. En las elecciones a convencionales constituyentes, la abstención de la UCR y el Movimiento Popular Catamarqueño permitió que la coalición del PJ obtuviera el 73,87 por ciento de los votos. Gracias al sistema electoral el partido oficialista logró la totalidad de las bancas en la Convención, puesto que ningún partido opositor alcanzó el mínimo del 25 por ciento para obtener representación. La victoria del PJ y la abstención de los principales partidos opositores permitieron que la reelección indefinida fuese incorporada rápidamente.

En La Pampa, tras la primera reforma que incorporó la reelección (1994) y un segundo mandato (1995-1999), la estrategia del gobernador Marín y su partido en 1998 estuvo orientada a forzar un tercer período, aun cuando en las cláusulas transitorias de la reforma de 1994 se había consensuado que el mandato de 1991-1995 sería interpretado como el primero. Para lograr la eliminación de dicha cláusula, el Justicialismo necesitaba nuevamente los dos tercios (diecisiete diputados) de una Legislatura de veintiséis miembros. En principio el PJ contaba con 16 adherentes²⁸ y la Alianza Frente de la Gente y Frepaso con 10. El apoyo de la diputada Emilce Montenegro de Ozzán (Alianza) permitió la enmienda de la Constitución Provincial y, particularmente, la eliminación de la cláusula que impedía un tercer mandato de Marín.

Tercera estrategia: imposición

La reforma de Santa Cruz en 1998 es el único caso de estrategia de imposición de la reforma, y no es un detalle menor que con esta estrategia se haya incorporado la reelección indefinida.

En la reforma de 1994, el gobernador santacruceño consiguió que la Asamblea Constituyente incorporara en el artículo 80 de la Constitución el mecanismo de consulta popular no vinculante. Kirchner aprovechó la ventana de oportunidad, y apartándose del artículo 104 de la Carta Magna provincial que enuncia los mecanismos específicos para reformar la Constitución, convocó a una consulta popular en la que el sí significaba la aprobación de tres puntos centrales: la creación del Consejo de la Magistratura, la incorporación de la figura del diputado por el pueblo, y la reelección indefinida.

En la consulta, el sí ganó por el 56,88 por ciento de los votos. En septiembre de 1998 se convocó a elecciones para Convencionales Constituyentes, y el PJ volvió a salir victorioso, aunque con menor margen: logró catorce bancas de veinticuatro. En la sesión de la Asamblea, tras el retiro de los diez legisladores opositores en acto de protesta, el PJ aprobó la reforma de la Constitución, que además de introducir las modificaciones antes consignadas instauró un nuevo sistema electoral, que integraba algunas localidades lideradas históricamente por el radicalismo (como Caleta Olivia), a los departamentos más importantes manejados por el PJ. Como resultado de este “*gerrymandering*” más la incorporación de la Ley de Lemas, se consolidó el poder del PJ y su estabilidad en el Poder Ejecutivo provincial.

²⁸ Que integraban 15 legisladores del PJ y uno de PAIS-Mopefa.

V. Conclusiones finales

Con el análisis de las reformas constitucionales a nivel provincial chequeamos exitosamente la solidez explicativa de la variable referente a la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma. El 80 por ciento de los casos (64) se explican en función en esta variable. Esto significa que, en la mayoría de los casos, sólo los gobernadores que tenían los dos tercios del contingente legislativo provincial pudieron reformar la constitución para ser reelectos.

Respecto del resto de los casos (16) descubrimos que hubo estrategias que permitieron la reforma (como el acuerdo entre partidos, la cooptación de adherentes o la imposición) y particularidades históricas que la impidieron (como la inestabilidad económica o la protesta social).

Sería interesante indagar, sobre los gobernadores que reformaron a través de distintas estrategias, si el tipo de estrategia utilizada tiene relación —o no— con el tipo de reelección que cada gobernador buscó incorporar. De los ocho gobernadores que incorporaron reelección inmediata, siete lo hicieron a través del acuerdo con los partidos opositores. En contraposición, de los tres casos que incorporaron reelección indefinida, sólo uno lo hizo a través del acuerdo con los partidos opositores (Rodríguez Saá), mientras que los otros prefirieron la cooptación de legisladores (Saadi) o la imposición de la reforma (Kirchner).

También resulta interesante la comparación entre las categorías que reformaron y las que no reformaron. Por un lado, de los casos en donde el gobernador tenía menos del 50 por ciento, cinco gobernadores reformaron e incorporaron la reelección. Por el otro, de los casos en donde el gobernador tenía más del 50 por ciento pero menos de los dos tercios, ocho que superaban el 60 por ciento no reformaron la Constitución. Sería interesante investigar sobre las razones que obstaculizaron la reelección del gobernador en, al menos, los ocho casos que superaban el 60 por ciento y no alcanzaban los dos tercios.

Con el objetivo de realizar predicciones con respecto al comportamiento de los gobernadores, la literatura a futuro debería incorporar otras variables, más allá de las institucionales analizadas aquí, que afecten directamente las estrategias de los actores. Si bien consideramos en un caso particular, la inestabilidad económica y la protesta social como factores que conllevaron a la crisis institucional, un panorama más completo sobre los posibles escenarios reclama la incorporación de estas cuestiones de manera más general y uniforme.

Las provincias que no incorporaron la reelección en toda su historia democrática también deberían ser analizadas con mayor atención. Aun cuan-

do en Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos la ausencia de una mayoría necesaria que represente al partido de gobierno explica la ausencia de una reforma que incorpore la reelección, resulta interesante que en dos décadas ningún gobernador haya tenido éxito para reelegirse llevando a cabo al menos una de las tres estrategias mencionadas en este trabajo.

En los últimos años algunas provincias argentinas experimentaron movimientos antireeleccionistas que no son analizados en este trabajo. Ejemplo de ello son La Rioja y San Luis, en donde se cambiaron la reelección indefinida por la reelección inmediata. Sería interesante analizar cómo se inscribe la ambición política de los gobernadores dentro de este nuevo proceso y cuáles son los factores que promueven estos cambios.

Bibliografía

- Benton, Allyson Lucinda (2003). “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, en *Política y Gobierno*, Vol. 10, N° 1.
- Black, Gordon (1972). “A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives”, en *American Political Science Review*, Vol. 66, N° 1.
- Brace, Paul (1984). “Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach”, en *The Journal of Politics*, Vol. 46, N° 2.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi (2005). “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnacional Multiparty 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 Libros.
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.), *El Federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Canon, David (1990). *Actors, Athletes, and Astronauts: Political Amateurs in the United States Congress*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Carey, John (2003). “The Reelection Debate in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N° 1.
- Carrera, Leandro Nicolás (2001). “Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy: 1983-1999”, trabajo presentado en el Congreso 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC, 6-8 de septiembre.

- Cheibub José Antonio y Fernando Limongi (2002). "Presidential Agenda Power and Decisión-Making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress", trabajo presentado en el 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- Corbacho, Alejandro (1998). "Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148.
- Danda, Alejandra, Silvina Heguy y Julio Rodríguez (2004). *Los Juárez: terror, corrupción y caudillos en la política argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Dargoltz, Ricardo (1985). *Santiago del Estero: el drama de una provincia*, Buenos Aires, Ediciones Castañeda.
- De Luca, Miguel (2008). "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002). "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2008). "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en Argentina", en *POSTData*, Buenos Aires, N° 13, agosto.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins Publishers.
- Fowler, Linda y Robert McClure (1989). *Political Ambition: Who Decides to Run for Congress*, Nuevo Haven, Yale University Press.
- Fuertes, Flavio (2000). "Ni mayoritario, ni proporcional: nuevos sistemas electorales. Los casos de Santa Cruz, Río Negro y Santiago del Estero", en *Programa de apoyo a la reforma política*, Buenos Aires, PNUD.
- Fundación Bataller (2008). "Cómo votaron los sanjuaninos desde 1983 a 1989", disponible en: www.fundacionbataller.org.ar/enciclopedia_visual/paginas/como_votaron.php
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001). "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.), *El Federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Jones, Mark (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark (1997a). "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995", en Mainwaring, S. y M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Jones, Mark (1997b). "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections", en *Journal of Politics*, Vol. 59, N° 2.
- Jones, Mark (2008). "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina", en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N° 2.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur legislators-Professional Politicians. The consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- Lodola, Germán (2009). "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194.
- Lodola, Germán y Kikuchi Hirokazu (2008). "Political Careerism, Ambition, and Regional Interests in Senatorial Behavior: The Argentine Case", trabajo presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Lucardi, Adrián (2006). "Fortaleciendo al gobernador. La reelección en las reformas constitucionales provinciales argentinas (1983-2006)", Tesis de grado, Departamento de Humanidades, Udesa.
- Maestas, Cherie (2003). "The Incentive to Listen: Progressive Ambition, Resources, and Opinion Monitoring among State Legislators", en *The Journal of Politics*, Vol. 65, N° 2.
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*, Nuevo Haven-Londres, Yale University Press.
- Micozzi, Juan Pablo (2001). "Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos?", trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 14-17 de noviembre.
- Micozzi, Juan Pablo (2009). "The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition: Linking Political Careers and Legislative Performance in Argentina", Tesis de doctorado, Rice University.
- Piffano Horacio (1998). "Federalismo fiscal en Argentina: ideas y propuestas para el nuevo acuerdo fiscal federal", Documento de trabajo N° 2, Centro de Estudios para El Desarrollo Institucional, Buenos Aires.
- Reynoso, Diego (2004). "Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada", en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 1.
- Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown.
- Sabsay Daniel (1994). "Análisis comparado de algunos aspectos de las nuevas constituciones provinciales argentinas", en Nohlen, Dieter y Liliana de Riz (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, Legasa-Cedes.

- Samuels, David (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schlesinger, Joseph (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally.
- Serrafero, Mario Daniel (1994). “Liderazgo y reelección presidencial en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 132.
- Snyder, Richard (1966). “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.
- Suárez Cao, Julieta (2001). “Innovaciones constitucionales provinciales: los casos de San Luis y Tucumán”, trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 14-17 de noviembre.
- Tenti de Laitán, Mercedes (1998). “Cien años de historia”, en Castiglione, Julio Cesar (dir.), *Retrato de un siglo: una visión integral de Santiago del Estero desde 1898*, Santiago del Estero, El Liberal.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Tula, María Inés (2001). “La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”, en *Programa de apoyo a la reforma política*, Buenos Aires, PNUD.

Documentos oficiales

- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Constitución de la Provincia de Catamarca.
- Constitución de la Provincia de Córdoba.
- Constitución de la Provincia de Corrientes.
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos.
- Constitución de la Provincia de Formosa.
- Constitución de la Provincia de Jujuy.
- Constitución de la Provincia de La Pampa.
- Constitución de la Provincia de La Rioja.
- Constitución de la Provincia de Mendoza.
- Constitución de la Provincia de Misiones.
- Constitución de la Provincia de Río Negro.
- Constitución de la Provincia de Salta.
- Constitución de la Provincia de San Juan.
- Constitución de la Provincia de San Luis.
- Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

Constitución de la Provincia de Santa Fe.
Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.
Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
Constitución de la Provincia de Tucumán.
Constitución de la Provincia del Chacho.
Constitución de la Provincia del Chubut.
Constitución de la Provincia del Neuquén.

Palabras clave

Argentina – federalismo – ambición – reelección – reforma constitucional

Key words

Argentina – federalism- ambition – reelection – constitutional reform

Abstract

The literature on political careers and political ambition states that structural characteristics of the political system create the political opportunities that shape the ambition and behavior of politicians. In Argentina little has been said about the creation of political opportunities through constitutional reforms, especially in the subnational arena. By modifying the rules on reelection of the provincial executive, the latter creates new opportunities for the political careers of the *gobernadores*. Given the importance of the governorship in the Argentine political system, this article focuses on the factors that explain the subnational diversity regarding constitutional reforms and types of reelection of governor.

Moderación reivindicativa en el nuevo contexto macroeconómico post 2001: el caso del sindicato de comercio (Argentina 2003-2007)*

BELÉN FERNÁNDEZ MILMANDA

UTDT

mmilmanda@utdt.edu

ENZO BENES

UBA / Conicet

enzobenes@conicet.gov.ar

¿Por qué los sindicatos moderan sus demandas salariales en un contexto de crecimiento económico? En este artículo intentaremos avanzar una posible respuesta a esta pregunta desde el análisis del comportamiento de la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECyS). La misma resulta un interesante caso de análisis, ya que ha tendido a moderar sus reivindicaciones salariales más que otros sindicatos importantes. A partir del análisis de las negociaciones colectivas del sector mercantil durante el periodo 2003-2007, argumentaremos que los conflictos entre gremios por el encuadramiento de los trabajadores, la relación con el gobierno nacional y las disputas en el interior de la CGT parecen ser factores que deberíamos tener en cuenta para la comprensión de dicha problemática.

Presentación

Con la recuperación de la actividad económica luego de la crisis de 2001-2002 se ha asistido a una reanudación de las negociaciones colectivas y, con ellas, a un resurgimiento de la acción sindical, luego de un período de reflujo. Esta activación sindical se ha producido en el marco de un gobierno de signo político similar al que responden los dirigentes del movimiento obrero: el gobierno peronista encabezado por el Presidente Néstor Kirchner. El hecho a destacar es que las demandas salariales avanzadas por los sindicatos han procurado sintonizarse con los llamados a la moderación realiza-

* Una versión anterior y más extensa de este artículo ha sido presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Santa Fe, 19-22 de agosto de 2009. Los autores agradecen los comentarios de Sebastián Etchemendy, Cecilia Senén González, Ernesto Calvo y Candelaria Garay.

dos desde las esferas gubernamentales con vistas a coordinar la salida de la emergencia económica y recuperar el crecimiento. De modo que, a partir de 2003, ha funcionado una suerte de pacto social implícito entre los sindicatos y el gobierno en el que los primeros adaptaron sus reivindicaciones salariales a las pautas inflacionarias y la política macroeconómica de este último. Sin embargo, dentro de este nuevo patrón de intercambios políticos entre el gobierno nacional y los gremios, que Etchemendy y Collier (2008) han denominado neocorporativismo segmentado¹, no todos los sectores del movimiento obrero organizado parecen haber corrido la misma suerte. En efecto existen sectores que han logrado conseguir aumentos salariales considerablemente más altos que el promedio de la economía, mientras que otros que, al menos en principio, si bien contarían con incentivos para avanzar en igual sentido, han preferido una actitud más moderada. Dentro de esta última categoría se encuadra la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECyS), objeto principal de nuestro estudio.

Durante su pasado reciente esta organización sindical se caracterizó por una permanente vocación conciliadora con los diferentes gobiernos y una fluida relación con el empresariado, lo que le permitió desarrollar una alta capacidad de negociación dirigida a la defensa de sus intereses sectoriales. Este sector, que se ha expandido durante la configuración macroeconómica de la década anterior, ocupa también en la estructura pos 2001 un lugar de relevancia, siendo el mayor empleador de la economía². Sumado a esto, si bien el conjunto de trabajadores que se encuentran bajo su control es de carácter heterogéneo, una considerable porción de ellos se encuentra altamente concentrada (como es el caso de los empleados de grandes cadenas de supermercados). Junto con estos incentivos estructurales, existirían otros coyunturales que favorecerían asimismo la emergencia de una conducción sindical más propensa a avanzar mayores reclamos salariales. Entre ellos podemos mencionar la emergencia de una profusa actividad de base opositora en algunos de sus sectores más concentrados y una creciente disputa con el sindicato de camioneros por el encuadre sindical de sus afiliados.

¹ Este nuevo patrón de negociación tripartita, entre Estado, sindicatos y gobierno a través de la discusión de los convenios colectivos, y no en torno de una política de ingresos institucionalizada como en el modelo clásico, se diferencia tanto de las experiencias corporativistas europeas como de versiones locales anteriores. La principal diferencia con el tradicional neocorporativismo europeo es que el intercambio excluye el componente de política social presente en esas experiencias. Por otra parte, el neocorporativismo segmentado presenta rasgos que resultan históricamente atípicos para el caso argentino: autonomía relativa de los sindicatos respecto del Estado y el Partido Peronista, moderación en la puja salarial y participación genuina del empresariado (Etchemendy y Collier, 2008).

² El convenio colectivo mercantil engloba a 1.003.000 trabajadores.

No obstante este contexto, la conducción del gremio mercantil ha mantenido una estrategia de moderación salarial y movilización social acotada. A la luz de esta evidencia, intentaremos analizar las causas que conducen a los líderes del sindicato de comercio a moderar sus demandas salariales y actividades de protesta y los mecanismos que les permiten hacerlo. A partir de este estudio de caso, procuraremos contribuir al análisis más vasto acerca de los patrones de moderación salarial relativa que se registran en distintos sectores de la economía.

En la primera parte de este artículo repasaremos brevemente la literatura sobre intercambios políticos entre el gobierno y los sindicatos y presentaremos los interrogantes que creemos el caso analizado presenta a la bibliografía. En la segunda sección, presentaremos un breve *racconto* histórico de nuestro objeto de estudio, para a continuación consignar los cambios ocurridos en el perfil de los trabajadores mercantiles en las últimas décadas. Luego nos concentraremos en el análisis de los conflictos por encuadramiento de afiliados protagonizados por el gremio mercantil. Como hemos argumentado, creemos que estos conflictos deberían obrar como un incentivo para avanzar reclamos salariales. En el siguiente apartado estudiaremos en detalle la dinámica de las negociaciones colectivas en el sector de comercio durante el período analizado. Luego, abordaremos los conflictos entre los diferentes gremios en el interior de la conducción de la Confederación General del Trabajo (CGT), ya que consideramos que éstos pueden haber obrado como incentivos a la moderación salarial, y a modo de cierre, desarrollaremos nuestras conclusiones preliminares, señalando posibles futuras líneas de análisis

El caso mercantil a la luz de la teoría: ¿razones para moderar?

Este artículo analizará las relaciones entre las cúpulas sindicales y el Estado, siguiendo las contribuciones de Pizzorno (1978) y Regini (1984), entendiéndolas como un sistema de intercambios políticos en el que los dirigentes sindicales ofrecen consenso social a cambio de poder político para sus organizaciones. Frente a un gobierno capaz de garantizarles beneficios organizacionales en el largo plazo, los líderes sindicales estarán dispuestos a moderar sus reivindicaciones salariales en el corto plazo. Así, tal y como afirman Collier y Collier (1979), el Estado ofrece una serie de estímulos (*inducements*) a los sindicatos para motivar su cooperación. Al mismo tiempo, entrar en este juego supone para las organizaciones gremiales aceptar ciertas imposiciones (*constraints*) por parte del Estado. Se trata entonces de analizar la particular configuración de este sistema de estímulos e imposi-

ciones en el período seleccionado y sus implicancias sobre la habilidad de la organización gremial analizada para conseguir una distribución más favorable de recursos económicos y poder político.

Diversos autores —Schmitter (1974), Pizzorno (1978), Collier y Collier (1979, 1991), Hall (1986) y Pontusson (1992)— han señalado la importancia de las variables político-institucionales para explicar cuán dispuestos estarán los sindicatos a entablar una relación de intercambios políticos así como su capacidad para hacerlo. El grado de centralización y concentración de las negociaciones colectivas, el monopolio de la representación sindical y la identidad del partido en el gobierno han sido mencionadas como variables que explican el éxito de una política de concertación. En este sentido el arreglo institucional argentino favorece la concentración de poder en la cúpula sindical otorgando el reconocimiento legal a un único sindicato por rama. Explorando esta línea de análisis podríamos pensar que para el caso de nuestro país los costos de la moderación salarial para los sindicatos son menores ya que por más impopular que su comportamiento moderado resulte a las bases, el Estado les garantiza el monopolio de la representación. Sin embargo, en el caso analizado aquí, y tal como desarrollaremos más adelante, la competencia horizontal por afiliados entre gremios de diferentes sectores ha puesto en cuestión el monopolio de filiación, por lo que debería oficiar como un importante incentivo en contra de la moderación reivindicativa³.

Por otra parte, para poder intercambiar moderación reivindicativa por prerrogativas institucionales, los líderes gremiales deben ser capaces de administrar el descontento obrero. Como indica Pizzorno (1978), los sindicatos deben estar en condiciones de convencer a sus representados de que lo mejor es moderar sus reivindicaciones actuales, o bien de resistir la presión desde las bases por mejorar su situación en forma inmediata. Por lo tanto, las cúpulas sindicales estarán interesadas en controlar la formación de nuevas identidades colectivas que compitan con ellos en la representación de los trabajadores, así como de evitar la fragmentación de su poder político. Es por este motivo que se vuelve de vital importancia el análisis de los conflictos de base protagonizados por los trabajadores mercantiles en el período. Si

³ A pesar de que trasciende los límites temporales de este artículo, vale la pena consignar otro fenómeno que recientemente ha amenazado el monopolio de afiliación gremial y que es la aparición de sindicatos paralelos. A partir del fallo de la Corte Suprema de noviembre de 2008 que permite a los sindicatos sin personería gremial tener delegados en las comisiones internas, se han conformado dos gremios que disputan la representación de los trabajadores mercantiles con FAECyS, el SESHMA (Sindicato de Empleados de Hipermercados y Supermercados Mayoristas de Argentina) creado en julio de 2009 como un desprendimiento de la seccional del sur del Gran Buenos Aires y el Sitracom (Sindicato de Trabajadores de Comercio) en Ushuaia y Río Grande, alineado con la CTA, creado en junio de 2009.

bien, comparado con lo que sucedió en otros sectores de la economía en la misma época, el número de episodios conflictivos en el sector comercio fue relativamente bajo⁴, un primer acercamiento nos rebela que la mayoría de éstos tuvo lugar en los sectores más concentrados de la actividad (grandes cadenas de supermercados) y ha respondido a la actividad de delegados de base opositores⁵.

Creemos que el caso analizado aquí presenta al menos dos problemas a la bibliografía sobre arreglos neocorporativistas que hemos presentado. En primer lugar, los clásicos aportes de la perspectiva de los intercambios políticos han apuntado a explicar la cooperación entre Estado y organizaciones de interés (en especial los sindicatos) en los países capitalistas avanzados en períodos de estancamiento económico y desempleo, y más recientemente, en la adaptación de algunas economías nacionales a la internacionalización económica. Desde una visión racionalista la concertación permitía a los actores conciliar en una suma positiva intereses particularistas y objetivos macroeconómicos comunes. En la situación que nos proponemos explicar, sin embargo, una de nuestras hipótesis es que no existen razones económicas para contener la militancia sindical, ya que la economía crece sostenidamente durante todo el período y a pesar de que el desempleo, de tendencia decreciente, sigue siendo históricamente alto, el grado de fragmentación del mercado laboral hace que los desempleados no revistan una amenaza sobre los empleados, a modo de ejército industrial de reserva⁶.

Por otra parte, en el caso particular de la FAECyS, tal como hemos adelantado en la presentación, sus reivindicaciones salariales han tendido a ser relativamente más moderadas que las de otros sindicatos importantes, lo que nos lleva a postular que además de los incentivos institucionales que facilitarían la moderación y que son compartidos por todos los gremios, existirían para el caso de los mercantiles, otros factores que explicarían su mayor moderación. En otras palabras, en la Argentina de la posconvertibilidad el conjunto de los sindicatos modera y adapta sus reivindicaciones salariales a las pautas inflacionarias establecidas por el gobierno. Sin embargo, dentro del marco de la moderación algunos consiguen mejores acuerdos salariales que otros. Nos interesa a nosotros identificar los factores político-organizacionales que explican que los aumentos salariales obtenidos por la

⁴ Ver al respecto los informes sobre conflictividad laboral correspondientes al período analizado elaborados por el Observatorio del Derecho Social de la CTA disponibles en www.cta.org.ar.

⁵ Es el caso de, por ejemplo, las agrupaciones Resistencia Mercantil de Rosario, y Combativos Mercantiles de Buenos Aires, vinculada al Partido Obrero.

⁶ Esta afirmación debería ser relativizada para el caso mercantil, ya que en este sector la demanda de calificaciones es menor que en otras ramas de la economía, por lo que su tasa de desempleo relativa puede ser comparativamente mayor a la de otros sectores.

FAECyS se encuentren en general por debajo de lo conseguido por otros gremios importantes. Este interrogante se vuelve particularmente importante si tenemos en cuenta que, tal como hemos mencionado, existen incentivos estructurales y coyunturales para avanzar en el sentido contrario.

El gremio mercantil: un breve racconto histórico

La FAECyS es una entidad sindical de segundo grado que fue creada en 1932 y goza de personería gremial desde 1945. Nuclea a las entidades de primer grado de todo el país que agrupan a los empleados del sector mercantil y servicios, contando actualmente con alrededor de ciento cincuenta filiales dispersas por todo el territorio nacional. Desde fines de la década del setenta, los cambios registrados en el mercado de trabajo, favorables al crecimiento del tercer sector de la economía, le permitieron convertirse en el gremio con mayor cantidad de afiliados del país, posición que parece conservar hasta nuestros días⁷. Desde ese entonces, se inclinó hacia una estrategia de acción sindical conocido como “sindicalismo empresarial” (*business unions*), caracterizado por la provisión de servicios tanto para sus afiliados como para el público en general, mediante la ampliación del servicio de su obra social hacia a otros rubros como el turismo social, la enseñanza y capacitación, los sistemas jubilatorios complementarios y la recreación (Palomino, 1995; Murillo, 1997). Tradicionalmente concentrada en la defensa de sus intereses sectoriales, ha consolidado un patrón de acción, usualmente denominado “participacionista”, dirigido al establecimiento de un juego de relaciones de intercambio político con los sucesivos gobiernos, con independencia de su color político o del tipo de régimen (Fernández, 2002). Fiel heredero de esta tradición, Armando Cavalieri conduce la Federación desde 1989 hasta nuestros días. Asimismo, lidera el Sindicato de Empleados de Comercio de Capital Federal (SEC) desde 1986, cuyo peso decisivo le ha permitido retener la Federación bajo su control. Durante la década de los noventa, el gremio participó activamente en la implementación del proceso de reformas de mercado llevadas a cabo por el gobierno de Carlos Menem, de las cuales se sirvió para profundizar su rico legado organizativo. Durante ese entonces, el gremio desarrolló nuevos recursos organizativos distintos a los ya tradicionales⁸. A su vez, extendió la presta-

⁷ Los últimos datos de afiliación suministrados por el Ministerio de Trabajo señalan que hacia el año 1996, la FAECyS contaba con un total de 500.000 afiliados. Si bien no hay datos confiables sobre la tasa de afiliación del gremio durante el periodo analizado, se puede estimar que la misma se ha mantenido o, incluso, aumentado, teniendo en consideración la expansión del sector durante la década anterior.

⁸ Son ejemplo de ello la creación de un complejo deportivo, una nueva inversión hotelera y la compra de parte de una compañía de seguros (Murillo, 1997).

ción de servicios de su obra social, Osecac, luego de que el mercado fuera desregulado en etapas, logrando con ello dar competencia al sistema de medicina prepaga. De tradición peronista, aunque con expresiones ideológicas diversas en su interior, el gremio se nuclea en la Confederación General del Trabajo (CGT), en la que goza de un peso considerable gracias a su alta tasa de afiliación. Proveniente de las filas del sindicalismo ortodoxo, se agrupó en la década del ochenta con los sindicatos de mayor tamaño como Sanidad y Luz y Fuerza, entre otros, con los cuales dio lugar a la conformación de un nuevo alineamiento que en los noventa sería rebautizado con el nombre de “los gordos”, en alusión al peso de sus organizaciones. En 1996, bajo la conducción del dirigente alimenticio Rodolfo Daer, dicha fracción pasaría a tener un control hegemónico de la CGT hasta mediados del 2004, posición que como veremos será desafiada desde el año 2000 por la CGT *disidente* liderada por el camionero Hugo Moyano.

¿Nuevos trabajadores, viejo sindicato? Las transformaciones identitarias de los trabajadores mercantiles y su impacto sobre las estrategias gremiales

En general, los análisis de la sociología o la ciencia política no se han ocupado del estudio del sindicato mercantil. Es probable que esto se deba, tal como mencionan Martuccelli y Svampa (1997) a la débil identificación identitaria del empleado mercantil con la clase trabajadora. El típico perfil del empleado de comercio es el del “trabajador de cuello blanco” proveniente de la clase media o media baja y con aspiraciones y posibilidad de movilidad social. Estos trabajadores elaboran su identidad en relación a sus pautas de consumo antes que a su actividad laboral, y se autoubican dentro de la clase media antes que de la trabajadora, lo que redundaría en una débil conciencia gremial. Esta débil conciencia sindical se relaciona en gran parte con condiciones reales de trabajo: una proporción importante de los trabajadores mercantiles se encuentran atomizados en pequeños establecimientos así como en actividades por cuenta propia. Sin embargo, esta debilidad identitaria de las bases contrasta con el importante poder político de la jefatura del gremio que desde su constitución ha adoptado una actitud pragmática, apuntando a construir y conservar vínculos privilegiados con los gobiernos. En el caso particular del gobierno de Menem y las transformaciones que este emprendió tanto a nivel estructural como en el Partido Justicialista, el gremio mercantil adoptó una estrategia de adaptación a los nuevos tiempos políticos y económicos. Esto en parte fue posible porque el cambio de rumbo económico no perjudicó tanto a la rama mercantil, que de hecho se

expandió, así como por la particular estrategia de acción del gremio que tradicionalmente se definió por la capacidad de presión política antes que por el apego a un modelo de desarrollo mercado internista. Según estos autores, si la jefatura de la FAECyS pudo mantener esta estrategia sindical puramente política fue por la tradicional fragmentación existente en los empleados de comercio (Martuccelli y Svampa, 1997).

Sin embargo, y como bien señalan los autores, las transformaciones en el sector que tuvieron lugar en los últimos años producto de la emergencia de grandes grupos de comercialización como supermercados, *shoppings* y locales de comida rápida⁹, traen a escena un nuevo tipo de trabajador mercantil que contrasta fuertemente con el tradicional perfil detallado anteriormente. Estos nuevos trabajadores de supermercado provenientes de sectores populares y con menor nivel educativo tendrían más semejanzas con los trabajadores fabriles de “cuello azul”. De modo que las transformaciones económicas de las últimas décadas habrían contribuido a la profundización de la heterogeneidad de los trabajadores mercantiles conformando dos grupos de trabajadores provenientes de diferentes sectores sociales, dotados con distinto capital cultural y portadores de experiencias sociales heterogéneas, lo que se traduce en capacidades diferenciales de acción (Martuccelli y Svampa, 1997). Por otro lado, contrariamente a lo que plantean Martuccelli y Svampa (1997), uno podría pensar que a pesar de profundizar la heterogeneidad de los trabajadores mercantiles, la emergencia de este nuevo perfil de empleados de comercio altamente concentrados, que comparten una experiencia de explotación, podría representar un desafío al mantenimiento de la tradicional estrategia política de la cúpula gremial mercantil¹⁰. En efecto, estos trabajadores han protagonizado la gran mayoría de los conflictos de base del sector y es en los supermercados en donde han surgido agrupaciones de delegados que cuestionan el perfil conciliador de la dirigencia nacional. ¿Son estos nuevos empleados un problema para el tradicional pragmatismo de la dirigencia mercantil? ¿De qué modo son procesados estos conflictos de base por la cúpula a fin de garantizar la moderación salarial? Si bien esta dimensión no será analizada aquí debido a la escasez y dispersión de la información disponible, podemos decir que los primeros datos relevados en este terreno validan al menos la importancia estas conjeturas. Esperamos que un análisis posterior de estos episodios nos permita

⁹ Sobre el análisis de las transformaciones del sector comercial en la Argentina a partir de la irrupción y consolidación de las grandes cadenas de super e hipermercados, véase Ciccolella (2000).

¹⁰ Para un análisis de las condiciones de trabajo en los supermercados y las estrategias empresariales destinadas a impedir o controlar la organización gremial de los trabajadores, véase Abal Medina (2007).

arrojar luz sobre los mecanismos que la conducción de la FAECyS despliega a fin de resistir estas presiones desde las bases en contra de su posición moderada.

La disputas de encuadramiento sindical

Durante el periodo analizado, la FAECyS fue uno de los gremios más afectados por las reiteradas disputas de encuadramiento sindical. Estas fueron suscitadas, en su gran mayoría, por el avance del sindicato de camioneros en el reclutamiento de nuevos afiliados anteriormente enrolados en otros gremios¹¹. Se estima que durante el periodo 2003-2007, la estrategia de captación de afiliados llevada a cabo por el Secretario General del sindicato de camioneros y de la CGT, Hugo Moyano, le permitió incorporar a su gremio alrededor de 22.800 nuevos trabajadores y, gracias a sus aportes, embolsar casi cuatro millones de pesos más en su recaudación mensual. De ese total de afiliados, aproximadamente cinco mil empleados fueron enrolados como resultado de los conflictos entablados con el sindicato de comercio, fundamentalmente, en las áreas de distribución y logística de grandes supermercados (diario *La Nación*, 15/07/2007).

Las disputas de encuadramiento sindical entre gremios de diferentes actividades no son nuevas en la Argentina. Siguiendo a Marshall y Perelman (2008), en nuestro país la competencia por la captación de afiliados adquiere naturalmente ese cauce debido a la primacía del sindicato único por actividad. Este formato legal le otorga a un único sindicato el derecho exclusivo de acordar con los empresarios negociaciones colectivas aplicables al conjunto de los trabajadores de una misma rama de actividad y la recolección de las cuotas sindicales derivadas de los salarios. A diferencia de países con estructuras sindicales descentralizadas, en la cual dicha disputa suele entablarse entre sindicatos al interior de una misma actividad, en la Argentina se expresa primordialmente por el avance sobre afiliados pertenecientes a actividades propias de otros gremios.

El conflicto entre el sindicato de comercio y el de camioneros comenzó en marzo de 2003, cuando entró en disputa la representación sindical de 350 trabajadores del centro de distribución de Esteban Echeverría de la

¹¹ La estrategia de captación de trabajadores de diversas actividades por parte del sindicato de camioneros fue posible fundamentalmente gracias a que el Ministerio de Trabajo aprobó, en marzo de 2003, una reforma del estatuto de los camioneros, en la que definió la actividad del sector como “logística”, lo que le permitió aspirar a representar no sólo a los choferes de camiones, sino también, por ejemplo, a aquellos empleados que bajan cajas de los vehículos o que trabajan en los depósitos.

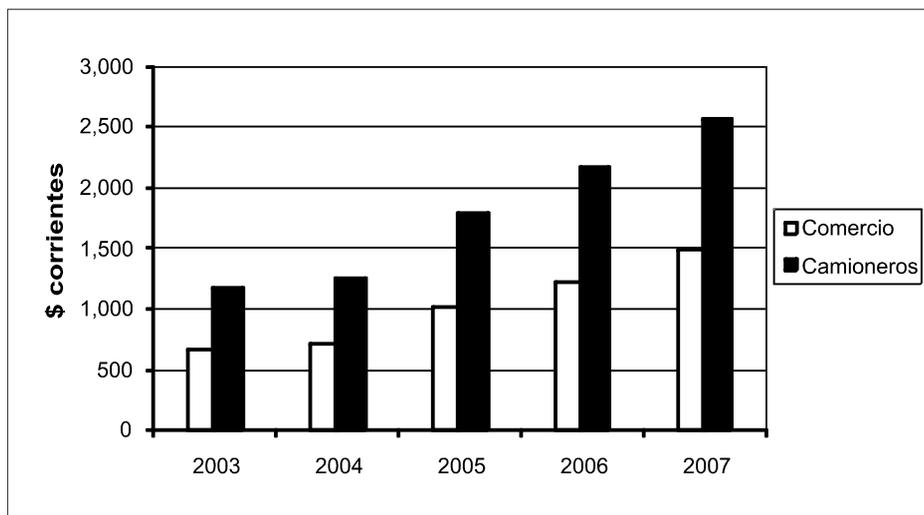
empresa Carrefour. La pelea se prolongó poco más de un año y medio y en ella intervinieron tanto el gobierno nacional como la justicia. Luego de una serie de medidas de fuerza llevadas a cabo por el sindicato de camioneros, el Ministerio de Trabajo intervino en el conflicto y dispuso la incorporación de los trabajadores en litigio bajo el convenio camionero. Sin embargo, tiempo después la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó la resolución y ordenó cautelarmente la reincorporación de los empleados al gremio mercantil. El conflicto llegó a su fin cuando el sindicato camionero arregló con la empresa el traspaso de los trabajadores a una tercera empresa de logística y de transporte, a partir de lo cual pudo finalmente incorporarlos a su órbita. Otro de los conflictos más notorios fue la disputa por la representación de setecientos empleados del centro de distribución de la empresa Coto a principios de 2005. Tras la ocupación del centro de distribución por parte del líder camionero, el gobierno resolvió dejar la resolución del conflicto en manos del Comité Arbitral de la CGT, el cual terminó fallando en favor del sindicato de choferes, como era de preverse, debido al predominio de su líder en el interior de la central obrera. Otros conflictos de enrolamiento, aunque de menor notoriedad, se registraron también en la empresa de correo privado UNIR a fines de 2004 y el supermercado mayorista Nini a mediados de 2006. Ya hacia el final del periodo, las disputas de encuadramiento aumentaron considerablemente, registrándose litigios en torno al personal de logística y distribución en las empresas Walmart, Disco, Vital, Maxiconsumo, el Ciclón, Yaguair, Primo, Danisant, La Maravilla, Macro y Diarco, entre otras. En la mayoría de los casos, el Ministerio de Trabajo intervino directamente y tomó partida en favor del sindicato liderado por Moyano, comprometiendo a las empresas a encuadrar a los trabajadores en disputa bajo el Convenio Colectivo 40/89 de camioneros.

El sindicato de camioneros justificó su estrategia de expansión aduciendo que el ingreso de los trabajadores a su convenio colectivo suponía para estos un considerable aumento salarial en relación a lo percibido bajo el gremio mercantil. Inclusive, según palabras de su secretario general, dicho encuadramiento les permitía a los trabajadores en cuestión acceder a “un aumento salarial que ningún otro [sindicato] obtiene” (diario *La Nación*, 15/07/2007). Durante el bloqueo camionero realizado al supermercado mayorista Nini, su hijo y tesorero del sindicato de choferes de camiones, Pablo Moyano, se expresaba en igual sentido: “Trabajan de catorce a dieciséis horas por día y no les pagan horas extras. Ahora ganan entre 800 y 900 pesos, pero si entraran en el convenio de camioneros ganarían 2000” (diario *La Nación*, 23/05/2006). Durante la primera disputa de encuadramiento, el Secretario General de FAECyS, Armando Cavaliere, rechazó, al igual que en otras tantas oportunidades, la supuesta mejora en el traspaso de trabajado-

res, negando tal disparidad salarial y señalando que “el convenio mercantil es más beneficioso que el de camioneros porque los trabajadores tienen menor descuento sindical y, además, tienen acceso a Osecac, que es una obra social modelo” (diario *La Nación*, 30/10/2003).

Gráfico 1

Comparación del salario conformado – promedio de convenio*. Sindicato de comercio y camioneros, 2003-2007



* El salario conformado de convenio está compuesto por el salario básico, los adicionales estipulados y los aumentos por decreto del Poder Ejecutivo, en caso de que no estuvieran incorporados a los salarios de convenio o ya hubieran sido absorbidos por aumento.

Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

Más allá de los argumentos esgrimidos por ambas conducciones gremiales, lo cierto es que la diferencia salarial entre los sectores fue marcada y se mantuvo constante durante todo el periodo¹². Como se puede observar

¹² Rubén Cortina, secretario de Relaciones Internacionales de la FAECyS durante el periodo analizado, esgrimió lo siguiente sobre el desfasaje salarial entre ambas actividades: “No podés encuadrar trabajadores por salario, los trabajadores se encuadran por actividad. Porque no es lo mismo conducir un camión de dos toneladas, una semana en las rutas

en el Gráfico 1, el salario conformado promedio de los empleados de comercio se ubicó muy por debajo del de camioneros, percibiendo comparativamente alrededor de un 43 por ciento menos durante el trascurso de los cuatro años analizados.

En esta sección pudimos observar que las disputas de encuadramiento sindical en las que se vio involucrada la FAECyS, durante el gobierno de Néstor Kirchner, fueron numerosas y representaron una considerable merma en el número de sus afiliados y su nivel de recaudación. Estas pusieron en evidencia los desfases en torno a los niveles salariales percibidos por los afiliados de comercio y el de choferes. Si bien operaron como un potencial incentivo para el avance de un mayor reclamo en materia salarial, el sindicato mercantil desistió de utilizarlas como un justificativo válido en esa dirección, al menos, durante los primeros tres años y medio. No así en el 2007, año en el que, como veremos más adelante, habrían operado en sentido contrario, es decir, generando un cierto estímulo para avanzar en mayores reivindicaciones.

Negociaciones colectivas en la Argentina pos 2001: el caso de los mercantiles

La década de los noventa en la Argentina marcó un punto de inflexión en el patrón de negociaciones colectivas. Tradicionalmente los sindicatos negociaban salarios con los empleadores y el Estado de manera centralizada (un convenio colectivo por rama de actividad). En un contexto de bajo desempleo y alta inflación, la meta de la negociación era mantener el poder adquisitivo de los salarios. Además al estar las empresas locales protegidas de la competencia externa, los aumentos salariales logrados por los sindicatos eran trasladados a los precios, sin un costo de competitividad para las empresas. Dentro de esta lógica, los sectores más favorecidos por el modelo económico (i. e., metalúrgicos) establecían la pauta de negociación que los restantes sectores intentaban imitar. Al mismo tiempo existía cierta negociación de tipo competitiva entre los sindicatos de los sectores líderes por la consecución de mejores condiciones en comparación a sus rivales¹³.

argentinas, lejos de tu familia, que colocar leche en las góndolas. Son dos trabajos distintos. Entonces (por eso) se paga distinto. Que un camionero gane 4000 pesos y un trabajador de comercio gane 1800 pesos, es una característica del trabajo y por la característica del encuadramiento” (entrevista personal, agosto de 2008).

¹³ El ejemplo clásico es la competencia entre UOM y SMATA que tenía como telón de fondo los conflictos respecto al encuadramiento de los trabajadores del sector.

Los cambios registrados en el mercado de trabajo y en la orientación de la política económica durante la década de los noventa volvieron a este patrón de negociación colectiva inviable. Al desaparecer la inflación, desapareció el factor que favorecía la consecución de aumentos uniformes y facilitaba la centralización de la negociación. Sin inflación no era claro qué porcentaje pedir, quedando esto sujeto a la capacidad de negociación de cada sector de acuerdo a su inserción en el nuevo modelo económico. Por otro lado, el constante aumento del desempleo atentaba contra la capacidad de los sindicatos en general de reclamar aumentos salariales. Asimismo, la sobrevaluación de la moneda, el tipo de cambio fijo y la apertura de la economía, volvían a la reducción de costos salariales la única herramienta para mantener la competitividad de la economía. Por lo tanto, el modelo económico de la convertibilidad favoreció la descentralización de las negociaciones salariales.

Luego de la crisis de 2001, el nuevo contexto económico posconvertibilidad parece favorecer la reedición del patrón de negociaciones colectivas vigente hasta la década de los noventa, aunque con importantes modificaciones producto de la diversificación y flexibilización del mercado laboral. En efecto, la fuerte devaluación de principios de 2002 y el crecimiento económico subsiguiente reabrieron la posibilidad de la puja distributiva. Tal como ha sido analizado por Etchemendy y Collier (2008), a partir de 2004 se observa la emergencia de pactos salariales a nivel de cúpulas entre el gobierno, el empresariado y los sindicatos sectoriales. Aquí, los aumentos logrados por los sindicatos han procurado adaptarse a las metas inflacionarias del gobierno y el acuerdo logrado por el sindicato de camioneros (cuyo secretario general es el conductor de la CGT) ha sido el que estableció la pauta a imitar por los demás. De modo que se ha asistido a la revitalización y recentralización de las negociaciones colectivas. Si bien es cierto que el porcentaje de negociaciones a nivel de rama (centralizadas) creció ostensiblemente, un 168,5 por ciento, mientras que el porcentaje de negociaciones a nivel de firmas (descentralizada) se redujo en un 25,2 por ciento (Etchemendy y Collier, 2008: 19), también lo es que la tendencia general a partir de 2001 (con excepción del año 2004) es al aumento de las negociaciones a nivel de empresa. Sin embargo, estas negociaciones a nivel de empresa son firmadas por los sindicatos nacionales o federaciones, lo que parecería estar señalando, antes que una tendencia a la descentralización de las negociaciones colectivas, un mayor involucramiento de las conducciones nacionales de los sindicatos en la negociación de salarios y condiciones laborales al interior de las empresas. En el caso que analizamos aquí, estas negociaciones a nivel de empresa o subrama de actividad por parte de la federa-

ción nacional han sido particularmente importantes, como veremos a continuación¹⁴.

Durante los años 2003 y 2004, la FAECyS no se embarcó en negociaciones salariales sectoriales. Durante estos dos años, los acuerdos firmados entre la federación de comercio y las empresas se refirieron en general a los conflictos por encuadramiento que han sido analizados en el apartado anterior. De modo que si queremos ver qué sucedió en materia de negociación salarial en el sector mercantil, debemos trasladarnos a mediados de 2005.

El 17 de junio de 2005 la FAECyS firmó un acta acuerdo modificatoria de su convenio colectivo luego de doce años sin actualizaciones salariales mediante negociación colectiva¹⁵. El diálogo con los empresarios había comenzado hacía aproximadamente un mes, pero algunos puntos conflictivos retrasaron el acuerdo. La intención inicial del sindicato de comercio era un aumento salarial del 18 por ciento para todas las escalas que no absorbiera las sumas adelantadas a cuenta de futuros aumentos por los empresarios con anterioridad a la firma del convenio, ni los aumentos decretados por el Poder Ejecutivo Nacional durante 2003 y 2005. Los empresarios reclamaban que el aumento sí absorbiera las sumas adelantadas anteriormente y además pedían al sindicato que fuera más flexible con el cobro de las deudas que mantenían con él y con la obra social. Como forma de presionar a los empresarios a aceptar sus demandas, la FAECyS se declaró en estado de alerta y movilización, y su secretario general no descartó la posibilidad de recurrir a un paro si sus reclamos no eran escuchados (diario *La Nación*, 7/06/2005). Al igual que sucedió con otros convenios de importancia, el Estado Nacional se mostró interesado en que las partes llegaran a un acuerdo con el menor conflicto posible.

En el plano salarial, el acuerdo que finalmente firmaron la FAECyS por el lado de los trabajadores y la Cámara Argentina de Comercio (CAC), la Unión Entidades Comerciales Argentinas (Udeca) y la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), por el de los empleadores, contemplaba un aumento salarial del 18 por ciento en el básico de todas las categorías. Este aumento se aplicaría en dos etapas. Primeramente se aumentaría el salario de julio en un 9 por ciento y luego el de agosto en

¹⁴ Otro aspecto general de las negociaciones a nivel cupular entre sindicatos, Estado y gobierno en el período analizado, y que por razones de tiempo no analizaremos aquí, es la reapertura de un importante canal de influencia de los sindicatos en el nivel de salarios del conjunto de la economía: el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil.

¹⁵ Lamentablemente no contamos con datos sistematizados sobre este punto, pero es probable que algunos de los subsectores de la rama mercantil, como por ejemplo el supermercadista, hayan otorgado aumentos salariales durante este período a través de mecanismos informales o descentralizados como pueden ser las sumas entregadas en vales de comida, los adicionales por presentismo o los “adelantos a cuenta de futuros aumentos”.

otro 9 por ciento. Contrariamente a los deseos iniciales de los gremialistas, se acordó que el aumento absorbiera las sumas adelantadas por los empresarios a cuenta de futuros aumentos, así como las sumas fijas otorgadas por decreto del Ejecutivo Nacional y además se preveía la absorción de cualquier otro futuro incremento que otorgara el gobierno durante lo que restaba del año¹⁶.

Cuadro 1
Aumento real percibido según categoría

Categoría	Escala salarial Disposición 1243/93	Escala salarial Disposición 1243/93 más decretos PEN	Escala salarial Registro 192/05	Aumento real
Promedio general	\$409,17	\$813,17	\$890,19	\$77,02
Maestranza y servicios	\$375,27	\$779,27	\$855,77	\$76,50
Personal administrativo	\$415,69	\$819,69	\$899,25	\$79,56
Personal cajero	\$402,24	\$806,24	\$881,22	\$74,98
Personal auxiliar	\$413,29	\$817,29	\$893,68	\$76,39
Personal auxiliar especializado	\$419,32	\$823,32	\$898,08	\$74,76
Personal de venta	\$429,22	\$833,22	\$913,12	\$79,90

Fuente: CTA.

Como se desprende del Cuadro 1, en términos generales el aumento alcanzado fue poco significativo si se tienen en cuenta las sumas que ya se cobraban por decreto, aunque es cierto que estas no eran remunerativas. Por otra parte, algo que no tiene en cuenta este cuadro son los aumentos

¹⁶ Además de las cuestiones salariales, el acuerdo incluía una cláusula sobre encuadramiento sindical. Tal como hemos visto en este artículo, en el periodo analizado se produjeron importantes conflictos entre el sindicato mercantil y otros gremios, principalmente el de camioneros, por el encuadramiento de los trabajadores. La cláusula número cinco del acuerdo contemplaba que a los fines de determinar el encuadramiento de una empresa y sus trabajadores en el ámbito del convenio sería determinante la actividad principal de comercio o servicios que realice la empresa, tomando como una sola unidad sus distintos establecimientos. Otro de los reclamos empresariales que fue incluido en el temario contemplado por el convenio fue el referente a las deudas que los empresarios mantenían con el sindicato y su obra social. En la cláusula octava del acta acuerdo se establecieron facilidades de pago en beneficio de las empresas.

que ya habían percibido ciertos trabajadores con anterioridad a la firma del convenio y que fueron absorbidos por el aumento del 18 por ciento. Como dijimos anteriormente, la cláusula de absorción fue una de las que más conflictos presentó durante la negociación ya que los gremialistas se oponían a que estas sumas fueran absorbidas por el aumento acordado, mientras que los empresarios supermercadistas se encontraban particularmente interesados en que las sumas que ya habían otorgado fueran absorbidas por el acuerdo tal como finalmente ocurrió. Si se tiene en cuenta este detalle, es probable que muchos trabajadores con salarios superiores al mínimo de convenio no hayan experimentado un efectivo aumento.

El titular del gremio mercantil, Armando Cavalieri, se mostró satisfecho con el acuerdo remarcando la importancia del diálogo y el compromiso social y elogió también a los empresarios que “sacrifican incluso algunas de sus ganancias en favor de recuperar el mercado interno en la Argentina” (diario *La Nación*, 17/06/2005).

Esta negociación salarial del gremio mercantil requiere ser puesta en perspectiva. Tal como mencionáramos más arriba, este es el primer acuerdo colectivo en la rama mercantil desde 1993, lo que entre otras cosas significa que los trabajadores del sector comercial no habían conseguido ningún tipo de compensación salarial luego del importantísimo deterioro de los salarios reales que significó la fuerte devaluación de principios de 2001¹⁷. Durante los años 2003 y 2005 el Ejecutivo Nacional otorgó en tres oportunidades sumas fijas adicionales por decreto, destinadas a recuperar algo del poder adquisitivo de los salarios. Además de estos aumentos algunos de los trabajadores mercantiles recibieron sumas adicionales a cuenta de futuros aumentos. Este fue el caso de los trabajadores de los supermercados, que se estima son unos cien mil (diario *La Nación*, 17/06/2006). Lamentablemente no contamos aquí con las herramientas necesarias para evaluar el alcance y la magnitud de estos aumentos. Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es que los empleados mercantiles tardaron varios años en comenzar a negociar un recupero de sus salarios y que cuando éste finalmente llegó resultó ser bastante acotado en comparación a lo logrado por otros sectores. En efecto en esa misma ronda de negociaciones colectivas el sindicato de camioneros consiguió un aumento cercano al 58 por ciento, el gremio automotriz otro del 50 por ciento y los trabajado-

¹⁷ La salida devaluacionista impulsó un fuerte crecimiento de los precios domésticos. Entre diciembre de 2001 y agosto de 2002, el IPC aumentó en un 38 por ciento y los precios mayoristas en un 93 por ciento. Mientras los precios aumentaban el salario real se deterioraba más y más. Los ingresos reales promedio eran, con respecto a septiembre de 2001, 22 por ciento inferiores en abril de 2002 y 29 por ciento en septiembre de ese mismo año (Beccaria y Maurizio, 2003).

res ferroviarios uno del 25 por ciento (CTA, 2005). De modo que del análisis de esta renovación del convenio mercantil se desprenden al menos dos interrogantes que resultan claves para la continuación de la investigación: ¿por qué el gremio mercantil renueva su convenio recién en el año 2005 cuando el año 2004 fue intenso en negociaciones salariales? Y ¿por qué los aumentos conseguidos por la FAECyS están por debajo de los logrados por otros gremios importantes?

El convenio colectivo anteriormente mencionado se renovó el 17 de abril del 2006. El análisis de las negociaciones paritarias mercantiles de ese año resulta particularmente interesante a los fines de este artículo ya que constituye un claro ejemplo de cómo la relación del gobierno con la cúpula gremial puede incidir en el resultado de la negociación.

Días antes del comienzo de las negociaciones con las cámaras empresarias en el ámbito del Ministerio de Trabajo, el titular de la FAECyS, Armando Cavalieri, había manifestado que de acuerdo a los índices de inflación y de productividad en el sector el gremio pediría una suba del 28 por ciento del básico que debería ser retroactiva a enero de 2006 (diario *El Sindical*, 3/04/2006).

Por su parte, el sector supermercadista, que había firmado un acuerdo de precios mínimos con el gobierno nacional en el mes de febrero¹⁸, manifestaba no poder otorgar un aumento superior al 11 por ciento sin trasladarlo a los precios (diario *La Nación*, 24/02/2006). De modo que el resultado de la negociación mercantil resultaba de vital importancia para la política de control de la inflación del gobierno. El sindicato de camioneros, con quien Cavalieri se encontraba duramente enfrentado por el encuadramiento de los trabajadores de logística de los supermercados, conflicto que además se había trasladado al interior de la propia CGT provocando el retiro del representante mercantil de su consejo directivo (ver más adelante), había conseguido semanas antes un aumento del 19 por ciento. La intención del gobierno era que este acuerdo sirviera como guía para las demás negociaciones, pero la conducción mercantil pretendía conseguir un aumento mayor que le permitiera recuperar terreno frente a los camioneros. En este contexto, el día 10 de abril comenzaron las negociaciones en el Ministerio de Trabajo. La propuesta de la cartera laboral a las partes fue que acordaran una suba del 19 por ciento y le recordó a los sindicatos

¹⁸ Los acuerdos de precios mínimos firmados entre los empresarios supermercadistas y el gobierno nos obligan a poner atención a una variable que no consideramos aquí y que puede estar actuando sobre la moderación salarial: la capacidad de los empresarios del sector para otorgar aumentos. En este caso, existiría un imperativo del gobierno sobre la patronal que le impide otorgar aumentos salariales y luego trasladarlos a los precios, como podrían hacer otros sectores.

que sus reivindicaciones no podían poner en peligro los acuerdos de precios alcanzados por el gobierno¹⁹. Días después el gremio mercantil aceptó rebajar sus reclamos al 19 por ciento promovido por el gobierno, pero sin llegar todavía a un acuerdo con los empresarios respecto de sobre qué base se aplicaría ese aumento. La intención de los gremios era que el aumento se aplicara sobre todo tipo de conceptos que estuvieran otorgando las empresas en el momento (por ejemplo vales de comida o premios por presentismo). A cambio de esto, la federación de comercio se declaraba dispuesta a aceptar que la asignación se hiciera en forma no remunerativa (para bajar los costos de los empresarios). Asimismo, los mercantiles manifestaron su intención de que el acuerdo fuera retroactivo a abril (diario *La Nación*, 13/04/ 2006). Interrogado por los motivos de aceptación de un porcentaje de aumento notablemente inferior al pretendido al inicio de las negociaciones, el Secretario General de la FAECyS declaró: “Los empresarios se comprometen a no trasladar el incremento a los precios. No queremos darles excusas —enfaticó— de que un aumento de sueldos genera inflación”. Y en lo que fue un claro guiño al gobierno destacó que para lograr el acuerdo, a diferencia de lo que sucedió con el caso de camioneros, no hizo falta “ni un solo día de paro” (Cavaleri en diario *La Nación*, 13/04/2006).

El acuerdo mercantil que finalmente se firmó en la Casa Rosada con la presencia del Presidente Kirchner, establecía un aumento del 19 por ciento escalonado en tres partes: 10 por ciento de aumento en abril, 5 por ciento en junio y 4 por ciento más en agosto. La suma era no remunerativa hasta agosto, pero se acordó que sí pagara los aportes a la obra social. Tal como reclamaban los gremios, se estableció que el aumento se aplicaría sobre el total del sueldo, considerando también los adicionales remunerativos fijos y permanentes, y *tickets* de comida y/o sus equivalentes. En el caso de las sumas cobradas por comisiones, horas extras, presentismo o premios otorgados individualmente, las mismas quedaban excluidas de la base sobre la que se calcularía el aumento. Luego de la aplicación del aumento total, el salario mínimo promedio de la actividad se ubicó en una suma cercana a los 950 pesos. Cavaleri justificó la moderación del arreglo haciendo expresa mención a los pedidos del gobierno en ese sentido y sostuvo que: “Escuchamos las opiniones de las autoridades económicas: ellos prevén que con una inflación controlable es posible abrir mercados y que la inversión venga con más entusiasmo a la Argentina” (diario *La Nación*, 18/04/2006).

¹⁹ La Viceministra de Trabajo, Noemí Rial, afirmó que todos los acuerdos debían darse “en el marco de la decisión política del gobierno de no permitir que ningún incremento salarial pueda producir un efecto inflacionario” (diario *La Nación*, 12/04/2006).

Como veremos más en detalle en el siguiente apartado, desde el comienzo de su mandato, el Presidente Kirchner se había mostrado más cercano al sector gremial alineado tras el líder camionero Hugo Moyano, que había tomado durante el gobierno de Menem una actitud menos conciliadora que la conducción cegetista de ese momento a cargo de los denominados “gordos”. El grupo de “los gordos” estaba compuesto por los sindicatos más grandes —mercantiles, luz y fuerza, sanidad y alimentación— y había sido marginado por el gobierno a causa de sus conexiones con el menemismo. Pero el acatamiento de las directivas presidenciales respecto del porcentaje de aumento a acordar con los empresarios tendió un puente entre el líder mercantil y el gobierno. Cavalieri no desaprovechó la oportunidad de encontrarse de nuevo en la Casa Rosada y dejó en claro su predisposición a colaborar con la cruzada antiinflacionaria del gobierno. Semanas después de este primer acercamiento, los mercantiles asistieron a un acto en la Casa Rosada de apoyo al gobierno con motivo de la conmemoración del 25 de mayo. En esta oportunidad Cavalieri se pronunció a favor de la reelección de Kirchner en 2007 (diario *La Nación*, 25/06/2006).

Como podemos observar, el análisis de la negociación salarial de 2006 es un claro ejemplo de cómo los gremios pueden usar la moderación en el plano de las reivindicaciones económicas para ganar espacios de poder político. En claro contraste con lo sucedido durante el gobierno de Menem, con el que mantenía una fluida relación, la conducción mercantil se había visto marginada en la estrategia gremial kirchnerista. Sin embargo, el gobierno necesitaba asegurar que los aumentos salariales negociados sectorialmente no pondrían en peligro el control de la inflación. En el caso del sector mercantil esto se volvía particularmente importante para el mantenimiento de los acuerdos de precios firmados con los grandes supermercados. Así es que el gobierno comenzó a considerar los beneficios de contar con la conducción mercantil entre sus aliados. Por parte del sector gremial, el acuerdo salarial de 2006 presentaba una clara oportunidad para manifestar al gobierno su voluntad de cooperación. De modo que la relación con el gobierno parece ser una variable fundamental a la hora de explicar la moderación salarial. En el caso puntual de la paritaria mercantil de 2006, la aceptación de un aumento ostensiblemente menor al pedido permitió a la conducción del gremio recuperar canales de diálogo e influencia con el gobierno nacional.

Por último analizaremos aquí las negociaciones colectivas del año 2007. En este caso, el acuerdo mercantil fue uno de los últimos del año, alcanzándose recién a mediados de junio, casi dos meses después de la fecha estipulada de renovación del convenio. La gran mayoría de los gremios había cerrado sus acuerdos entre los meses de marzo y abril. En general los

aumentos logrados se habían ubicado entre el 15 y el 16,5 por ciento, porcentaje al que se acopló el sindicato camionero. Sin embargo, algunos gremios como madereros, trabajadores del caucho, plásticos y metalúrgicos consiguieron aumentos bastante superiores a esa pauta²⁰.

El gremio mercantil inició las negociaciones salariales a principios de mayo reclamando un aumento del 22 por ciento y la implementación de un esquema de pago por antigüedad del 2 por ciento por año, y que se incluyera en el convenio nacional el acuerdo que se había logrado con los supermercados meses antes respecto del pago de las horas trabajadas los domingos con un adicional del 100 por ciento sobre el valor de las de los días de semana²¹. La FAECyS también pretendía que las horas trabajadas los sábados después de las 13 se pagaran de esa manera (diario *La Nación*, 8/05/2007; diario *El Sindical*, 8/05/2007). El punto que suscitaba más conflictos con los empleadores era la incorporación de un adicional por antigüedad del 2 por ciento por año. Además las cámaras empresarias pretendían otorgar un aumento del 16,5 por ciento en línea con lo conseguido por la mayoría de los gremios de los otros sectores. Recordemos que, como hemos visto en otra sección de este artículo, la negociación paritaria tiene como trasfondo el fuerte enfrentamiento entre el gremio mercantil y camioneros por el encuadramiento de los trabajadores del área de logística de los supermercados mayoristas. En este sentido, resulta esperable que la FAECyS busque conseguir una mejora salarial superior a la lograda por sus rivales y que, por lo tanto, rechace el porcentaje ofrecido por los empresarios, trabando las negociaciones. Frente a esta situación, la conducción mercantil decidió a principios de junio convocar a un paro de brazos caídos para la semana siguiente, desobedeciendo la conciliación obligatoria dictada por el Ministerio de Trabajo. Asimismo, el paro sería precedido por movilizaciones y manifestaciones en todo el país, y para coordinar las medidas Cavalieri convocó a un plenario de secretarios generales. La amenaza de paro tuvo su efecto esperado y unos días después, luego de arduas negociaciones, la FAECyS firmó la

²⁰ Según datos de la CTA los aumentos fueron: 20 por ciento para madereros, 30 por ciento plásticos, 19 por ciento trabajadores del caucho y 25 por ciento UOM.

²¹ En efecto, el año anterior, se había aprobado una ley en la Provincia de Buenos Aires que establecía que el trabajo dominical en los supermercados y *shoppings* debía ser remunerado con un adicional del 100 por ciento de su valor semanal. Esta iniciativa legislativa había contado con el activo apoyo de la FAECyS, quienes ya en ese momento habían planteado su voluntad de hacer extensiva la medida a todo el país. A principios de enero del 2007, la FAECyS comenzó las negociaciones con los grandes supermercados por este tema. Luego de un mes de arduas negociaciones que incluyeron una amenaza de paro por tiempo indeterminado, conflictos en algunos locales de supermercados y una manifestación frente al Ministerio de Trabajo, los supermercadistas aceptaron pagar las horas trabajadas los domingos el doble que las semanales.

renovación del convenio colectivo con la Cámara Argentina de Comercio (CAC), la Unión de Entidades Comerciales Argentinas (Udeca) y la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) (diario *La Nación*, 7/06/2007, 12/06/2007, 13/06/2007, 14/06/2007; diario *El Sindical*, 3/06/2007, 13/06/2007). El acuerdo finalmente alcanzado contemplaba una suba salarial del 23 por ciento escalonado (12 por ciento en junio, 6 y 5 por ciento en noviembre) de carácter no remunerativo hasta abril de 2008, pero que sí pagaba aportes a la obra social. El aumento absorbía todas las sumas que los empleadores hubieran otorgado en el transcurso del año e incluía para su cálculo a todos los adicionales y *tickets* fijos y permanentes, exceptuando a los conceptos variables (comisiones, horas extras, presentismo) y a los adicionales no remunerativos. Asimismo, el gremio logró el pago de una suma no remunerativa por única vez, en el mes de diciembre de 2007, equivalente al 50 por ciento del 23 por ciento convenido. Podemos observar entonces, que la FAECyS consiguió un aumento bastante superior a lo logrado por la mayoría de los otros gremios que se plegaron a los deseos del gobierno de mantener los aumentos salariales alrededor del 16 por ciento, pero resig-nando otros de sus reclamos como el adicional por antigüedad y el pago de las horas de los domingos al 100 por ciento en todo el sector (diario *La Nación*, 13/06/2007).

Sin embargo, había un sector del empresariado con el cual la FAECyS no había acordado aún: los supermercados y distribuidores mayoristas de alimentos. Tal como hemos analizado anteriormente, en los meses de junio y agosto de 2007 se desarrolló un conflicto muy importante entre el sindicato de camioneros y el mercantil por el encuadramiento de los empleados de logística de ese sector. Como era de esperar, dicho conflicto tuvo su impacto sobre las negociaciones salariales llevadas adelante por la dirigencia mercantil, que buscó obtener una mejora que compensara de algún modo la diferencia entre lo percibido por sus afiliados y por los de camioneros. En el marco de estas negociaciones, la FAECyS realizó a mediados de agosto un paro en los supermercados mayoristas de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Luego de esta medida de fuerza, a principios de septiembre, finalmente se llegó a un acuerdo que, además de efectivizar el aumento del 23 por ciento sobre el básico acordado meses antes para todo el sector mercantil, estipulaba el pago de una serie de adicionales a los trabajadores del subsector mayorista. Estos eran el pago de un 0,5 por ciento por año en concepto de antigüedad y una suma fija de acuerdo a la categoría que variaba de 185 pesos para el personal de maestranza a 570 pesos para los choferes. Además los mercantiles se aseguraron de que el acuerdo ratificara el encuadramiento de los empleados de logística en su gremio (diario *El Sindical*, 3/09/2007; diario *La Nación*, 4/09/2007).

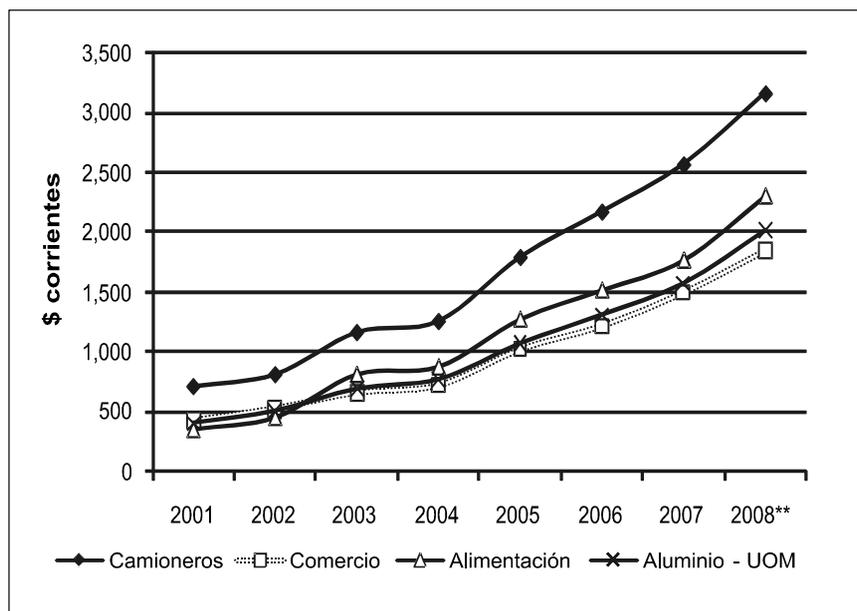
Cuadro 2
Características de la negociación colectiva, 2005-2007

Fecha	Duración de las negociaciones	Reclamo inicial	Resultado obtenido	Lugar del acuerdo
Junio de 2005	25 días	- Aumento salarial del 18% que no absorbiera sumas adelantadas, ni los decretos del PEN.	- Aumento salarial del 18% escalonado. Absorbe sumas adelantadas y decretos anteriores y futuros.	Ministerio de Trabajo
Abril de 2006	7 días	- Aumento salarial del 28% retroactivo a enero aplicable a todos los conceptos.	- Aumento salarial del 19% escalonado, no remunerativo hasta agosto aplicable a todos los conceptos.	Casa Rosada
Junio de 2007	35 días	- Aumento salarial del 22%. - Implementación de pago por antigüedad del 2% por año. - Pago de las horas trabajadas los domingos y sábados después de las 13 hs. al 100%.	- Aumento salarial del 23% escalonado, no remunerativo hasta abril. Absorbe anteriores aumentos. - Suma no remunerativa por única vez equivalente al 50% del aumento obtenido.	Ministerio de Trabajo

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos inferir de lo relatado hasta aquí, la dinámica de la negociación salarial de los mercantiles en 2007 fue distinta a la de los años anteriores. Por empezar, el conflicto con el sindicato de camioneros por el encuadramiento de los empleados de logística parece haber sido un importante incentivo para despegarse de la “pauta oficial” de mejoras salariales. En efecto, en los años anteriores la FAECyS había conseguido aumentos salariales inferiores o similares a los obtenidos por otros gremios importantes y que se hallaban en línea con los deseos del gobierno nacional. En 2007, sin embargo, los mercantiles obtuvieron un porcentaje de aumento superior al obtenido por el sindicato camionero, que era el que establecía la pauta para los demás. Aunque es cierto también que otros gremios importantes como UOM, gráficos y plásticos, por ejemplo, habían conseguido por su parte aumentos salariales superiores a la pauta.

Gráfico 2
Evolución del salario conformado promedio de convenio*.
Sectoros seleccionados, 2001-2008



* El salario conformado está compuesto por el salario básico, los adicionales estipulados y los aumentos por decreto del Poder Ejecutivo, en caso de que no estuvieran incorporados a los salarios de convenio o ya hubieran sido absorbidos por aumento.

** Datos hasta el III trimestre.

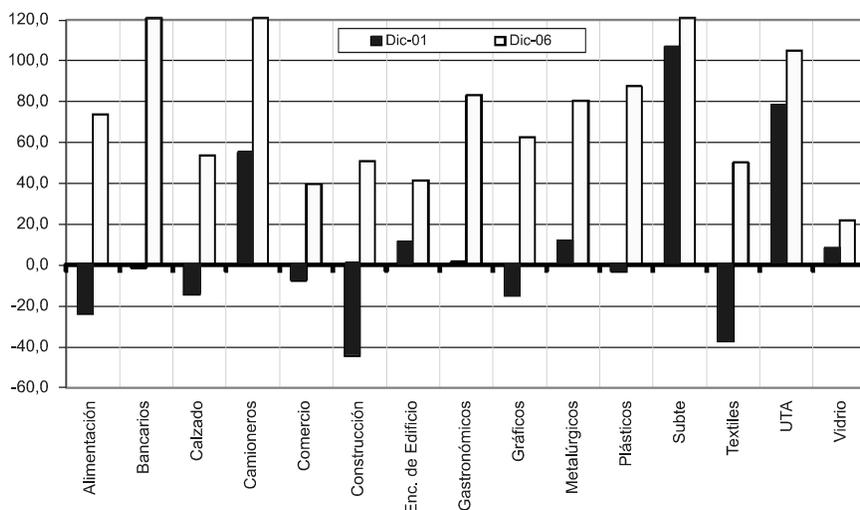
Fuente: Elaboración propia en base a la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, MTEySS.

El Gráfico 2 nos permite observar y comparar la evolución del salario en el sector mercantil a partir del año 2001. Como podemos ver, todos los sectores han seguido una trayectoria similar de progresivo aumento, que se ha intensificado a partir de 2004. Claramente, el sindicato de camioneros es el que tiene salarios considerablemente más altos durante todo el período, aunque el porcentaje total de aumento alcanzado durante todo el período (442 por ciento) es menor que el de alimentación (652 por ciento) y UOM (503 por ciento), mientras que en ese sentido, la performance de los mer-

cantiles fue la peor (431 por ciento) de todos los sectores considerados aquí. Resulta interesante comparar la trayectoria de los salarios de los trabajadores mercantiles con los de la alimentación y los metalúrgicos, ya que los tres parten de pisos similares 427, 352 y 399 pesos respectivamente, y sin embargo el porcentaje de aumento alcanzado por cada uno es bastante diferente. Comercio, que en el año 2001 tenía el salario comparativamente más alto, a partir de 2003 comienza a ser el peor remunerado de los tres, situación que se mantiene e incluso se refuerza en los años subsiguientes.

Gráfico 3

Índice del salario conformado de convenio, diciembre de 2001 y 2006*
(base canasta de pobreza = 0)



* Canasta de pobreza proyectada a 2006.

Fuente: MTEySS.

El Gráfico 3 nos brinda la posibilidad de observar el impacto real de estos aumentos sobre el nivel de vida de los trabajadores, al mismo tiempo que comparamos lo obtenido por los diferentes gremios. Este gráfico compara el salario conformado de convenio en relación a la canasta de pobreza para una familia tipo, para los años 2001 y 2006. Como podemos observar,

en el año 2001 la mayoría de los sectores pagaban salarios inferiores a la canasta básica, mientras que en el año 2006 todos se encuentran por encima de la misma. Sin embargo, hay sectores que claramente han conseguido mejoras más importantes en la relación de sus ingresos con la canasta básica. En ese sentido el caso de comercio es llamativo, ya que en 2001 era, dentro de los sectores que ganaban salarios por debajo de la línea de pobreza, uno de los que mejores ingresos tenía. Para el año 2006, no obstante, la relación entre el salario conformado y la canasta de pobreza de los mercantiles se encontraba entre las menores. Es decir, aun después de conseguir un porcentaje de aumento superior al pautado por el gobierno, los empleados de comercio siguen teniendo comparativamente los salarios más bajos entre los gremios que resultan más relevantes tanto por la cantidad de trabajadores que representa (la FAECyS es el sindicato que más trabajadores concentra bajo su convenio) como por su importancia en el nuevo modelo productivo pos 2001.

Los incentivos político-sindicales de la moderación

Desde sus inicios el gobierno de Néstor Kirchner mostró una mayor afinidad por el nucleamiento liderado por Moyano desde la CGT *disidente*, a quien reconoció implícitamente como principal referente del movimiento obrero²². El grupo de “los gordos”, quizás por su papel más condescendiente durante los años del menemismo al cual el kirchnerismo se contrapuso, quedó relegado a un segundo plano pese a conducir la CGT *oficial*. El papel de referente gremial otorgado al líder camionero obligó a “los gordos” a negociar con éste la unificación de ambas CGT, para así evitar un posible crecimiento de la CGT *rebelde* o bien una pérdida de legitimidad de su propia conducción. A su vez, algunas decisiones de gobierno en el terreno sindical terminaron desbalanceando la disputa entre ambas fracciones en favor de Moyano, como por ejemplo las resoluciones del Ministerio de Trabajo en los conflictos de encuadramiento. Otras, asimismo, como la entrega del control del fondo de las obras sociales, le permitieron consolidar su predominio al interior de la central obrera (diario *La Nación*, 20/01/2006).

Sin embargo, luego de su retirada de la conducción de la CGT en julio del 2005, la relación distante de “los gordos” con el gobierno, que caracterizó la primera etapa del periodo, cambiaría por una de mayor intercambio político, especialmente con el sindicato de comercio. Como hemos visto, a

²² A pocos días de iniciar su gobierno, Kirchner decidió reunirse con la conducción de la CGT *rebelde*, dejando de lado a la CGT *oficial* (diario *Página 12*, 6/06/2003).

partir de la negociación salarial de 2006, la estrategia de los mercantiles consistió en recalcar públicamente su compromiso con la pauta inflacionaria establecida por el gobierno. En palabras de Cavalieri: “Estamos comprometidos con la lucha antiinflacionaria que lleva adelante el presidente y que es una política de Estado” (diario *Clarín*, 15/04/2006). La intención consistía en marcar distancia con el sector liderado por Moyano, a quien se lo inculcaba de no sujetarse a la disciplina salarial²³. La estrategia de aproximación al gobierno tenía como objetivo reincorporarse al consejo directivo de la CGT, sin cuestionar el liderazgo del camionero, pero al menos en una posición en la cual éste no pudiera apelar —como lo había hecho hasta ese entonces— a su condición de referente gremial privilegiado frente al gobierno, para así aislarlos en la toma de decisiones. La visión que buscaban instalar de su principal adversario, en tanto “aliado incontrolable” frente a la estabilidad macroeconómica, tuvo cierta recepción en el gobierno. Si bien este último nunca tuvo en mente “soltarle el brazo” al camionero, sí consideró prudente establecer un cierto balance de poder que contrapesara su predominio en la interna sindical (que el mismo gobierno con sus medidas ayudó a consolidar)²⁴. Por ello, llevó adelante un progresivo acercamiento con “los gordos” con el objetivo de asegurar una negociación salarial más previsible y menos conflictiva para el futuro gobierno kirchnerista²⁵. El gobierno dio paso así a la inauguración de una relación de intercambios políticos con “los gordos” en la que éstos ofrecieron como principal prenda de negociación la moderación salarial.

Siendo uno de los principales propulsores de la estrategia de su sector, Cavalieri remarcó su compromiso de continuar arribando a acuerdos salariales “sin medidas de fuerza” e inclusive resignando parte de los aumentos que pretendía su gremio para “apoyar el crecimiento económico [impulsado por el Gobierno]” (diario *La Nación*, 18/04/2006). Asegurada la disciplina salarial y su respaldo en la campaña presidencial de 2007, el líder mercantil logró establecer una relación de intercambio político con el gobierno que marcó un punto de inflexión con la etapa de distanciamiento inicial. Uno de las concesiones más notorias fue la presencia del propio Néstor Kirchner en el Congreso de la federación mercantil en la cual Cavalieri fue reelegido en

²³ La declaración de “los gordos” coincidió con un aumento salarial del 19 por ciento que beneficiaba a camioneros, algo por encima de lo que el gobierno esperaba (diario *La Nación*, 18/04/2006).

²⁴ “Moyano es un duro para negociar. ‘Los gordos’ son más racionales para pedir aumentos. Y Kirchner busca mostrarle a Moyano que diversifica sus apoyos”, señaló una fuente cercana al presidente (diario *La Nación*, 19/09/2007).

²⁵ Recordemos que el peronismo kirchnerista había decidido la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner, esposa del Presidente Kirchner, para las elecciones presidenciales de 2007.

septiembre del 2007. La visita tuvo como objetivo reforzar su liderazgo ante el gremio mercantil y, al mismo tiempo, reequilibrar la interna sindical en favor de “los gordos”. Asimismo, se vio beneficiado con la decisión del Ministerio de Trabajo de arbitrar en el acuerdo con las cadenas de supermercados, por el cual éstas se comprometían a remunerar los domingos como jornada doble (ver el apartado sobre Negociaciones colectivas). Por último, el gremio mercantil fue uno de los mayores beneficiarios por la distribución del “fondo de rezago” del sistema de seguridad social por parte de la AFIP. Al utilizar como criterio el número de beneficiarios y la tasa de uso, Osecac, la obra social mercantil (una de las más grandes en nuestro país), se vio claramente favorecida frente al resto (diario *La Nación*, 13/01/2007). Vemos de esta manera, entonces, cómo el acercamiento entre el gobierno y “los gordos”, le permitió al gremio mercantil, por medio de una estrategia de moderación salarial, acceder a una serie de concesiones gubernamentales sin precedentes durante la primera etapa.

En el terreno de las disputas por encuadramiento, sin embargo, la moderación salarial no pareció tener el mismo éxito. Ésta no fue suficiente para que el gobierno desista en ofrecer su apoyo implícito al líder camionero cada vez que intervino en los sucesivos conflictos. No obstante ello, continuó siendo una estrategia razonable al menos para contar con el apoyo del sector empresario involucrado en los litigios. La disciplina salarial ofrecida por el gremio mercantil, sumado a los desfases naturales entre ambas profesiones, puso a los patrones del lado del sindicato mercantil, quienes repudiaron en varias oportunidades el carácter violento e intimidatorio de los bloqueos impulsados por el líder camionero²⁶.

Algunas consideraciones finales y varias tareas pendientes

A lo largo de este artículo nos hemos propuesto analizar el caso del sindicato de comercio con el objetivo de arrojar luz sobre los patrones de moderación salarial relativa que se observan en nuestro país en el período de crecimiento económico luego de la crisis del 2001-2002. Hemos elegido

²⁶ Eduardo Pochinki, gerente general de Maycar, la empresa dueña de Vital, señaló en referencia al conflicto de los camioneros con la empresa que “Vital es un comercio encuadrado desde siempre en el Convenio Colectivo Mercantil 130/75, y lo que es más destacable, no tenemos ni nunca hemos tenido flota de camiones ni camioneros”. También remarcó que la disputa “no reconoce antecedentes en la historia gremial del país, anarquiza las relaciones laborales y violenta la libertad”. Posteriormente, en señal de solidaridad, la Cámara Argentina de Comercio (CAC) declaró en un comunicado que “la puja por enrolar al personal en otro sindicato de empleados está paralizandando la actividad de algunos centros de venta mayoristas” (diario *La Nación*, 7/07/2007).

analizar este sector porque allí podíamos identificar a priori posibles incentivos coyunturales y estructurales en contra de la moderación salarial. En este sentido, hemos visto que el análisis del caso del gremio mercantil presenta una serie de interrogantes a la teoría sobre intercambios políticos y comportamiento sindical.

En este artículo hemos intentado un primer acercamiento al análisis del sector y a medida que avanzábamos en nuestro trabajo eran más los interrogantes que surgían que las certezas. El sector mercantil ha sido muy poco estudiado con antelación y es además un sector de difícil delimitación, que comprende a subsectores muy heterogéneos. Sin embargo de este primer acercamiento al tema podemos decir que nuestra pregunta de investigación sigue siendo válida: ¿por qué moderar cuando existen incentivos para no hacerlo? En efecto, el análisis de los conflictos por encuadramiento protagonizados por la FAECyS nos ha permitido observar que los mismos fueron muy importantes durante todo el período y que el principal argumento esgrimido por los sindicatos competidores era la baja remuneración que percibían los trabajadores objeto de la disputa por estar encuadrados en el convenio colectivo mercantil. Hemos visto asimismo, que en el año 2007 estas disputas intersindicales obraron como incentivo para que el sindicato mercantil se despegara de la pauta de aumento *oficial*, consiguiendo un aumento superior a sus rivales. Sin embargo, como se desprende del análisis de la información disponible respecto a las sumas salariales que cobran los trabajadores mercantiles en comparación a otros sectores importantes, los salarios mercantiles siguen siendo comparativamente más bajos. Avanzar en la explicación de las causas de la moderación salarial requiere del análisis de una serie de dimensiones que no hemos tenido en cuenta aquí, la más importantes serían la de la organización interna del propio sindicato, que le permitiría movilizar o contener a sus bases de acuerdo a sus necesidades estratégicas, y desde la perspectiva empresaria, las características del sector, su nivel de desempleo, su rentabilidad y sus costos laborales relativos.

Por otra parte, el análisis de las negociaciones salariales del sector mercantil durante el período nos ha permitido realizar interesantes observaciones. En primer lugar, resulta llamativo que los mercantiles hayan reanudado la discusión salarial en forma colectiva recién en el año 2005, cuando varios gremios lo habían hecho el año anterior. Esperamos que futuros análisis puedan responder a este interrogante. Asimismo, el análisis detallado de cada una de las tres negociaciones salariales y su comparación nos ha permitido ver cómo alternativamente han primado incentivos a la moderación como en el sentido contrario. En el año 2005 y 2006 la FAECyS había conseguido aumentos salariales inferiores o similares a los obtenidos

por otros gremios importantes y que se hallaban en línea con los deseos del gobierno nacional. En particular, la negociación del año 2006 nos permitió observar cómo el sindicato de comercio utilizó la moderación salarial como estrategia política para acercarse al gobierno nacional. La dinámica de la negociación salarial de los mercantiles en 2007, por su parte, fue distinta a la de los años anteriores. Esta vez, el conflicto con el sindicato de camioneros por el encuadramiento de los empleados de logística parece haber sido un importante incentivo para despegarse de la “pauta oficial” de mejoras salariales. La pregunta de por qué en esta oportunidad los incentivos para avanzar mayores reivindicaciones primaron por sobre los de la moderación requiere de un ulterior análisis. Por último, el análisis concentrado en las disputas entre los principales lineamientos sindicales nos permitió detectar ciertos incentivos que parecen haber llevado a la cúpula de la FAECyS a privilegiar una estrategia de moderación de sus reivindicaciones salariales en el corto plazo. El marco de acercamiento entre el gobierno y el nucleamiento al que este pertenecía, desde la mitad del periodo en adelante, parece haber motivado al gremio a llevar adelante una estrategia de mantención de la moderación salarial con la cual logró establecer un juego de intercambio político con el gobierno, ausente en un comienzo.

En resumidas cuentas, este primer estudio de carácter exploratorio sobre el sindicato mercantil nos ha permitido acercarnos a la problemática de la moderación salarial, señalándonos posibles líneas para continuar el análisis. Los conflictos entre gremios por el encuadramiento de los trabajadores, la relación con el gobierno nacional y las disputas en el interior de la CGT parecen ser factores que deberíamos tener en cuenta para avanzar en el estudio de las causas de la moderación reivindicativa de los sindicatos argentinos en un contexto de crecimiento económico.

Bibliografía

- Abal Medina, Paula (2007). “Dispositivos de poder en empresas. Un estudio de la relación capital-trabajo en grandes cadenas de supermercados”, Serie Informes de Investigación N° 19, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2008). “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales”, en *Memoria Anual 2008*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Beccaria, Luis y Roxana Mauricio (2003). “El fin de la convertibilidad, desigualdad y pobreza”, en Beccaria, Luis y Roxana Mauricio (eds.), *Mercado de trabajo y equidad en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

- Ciccolella, Pablo (2000). “Distribución global y territorio. Modernización y concentración comercial en Argentina en los noventa”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 2, N°7.
- Collier, Ruth y David Collier (1979). “Inducements versus Constraints: Disaggregating ‘Corporatism’”, en *American Political Science Review*, Vol. 73, N° 4.
- Collier, Ruth y David Collier (1991). *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.
- Crouch, Colin (1982). *Trade Unions. The Logic of Collective Action*, Londres, Fontana.
- CTA (2004). “Informe sobre negociación colectiva 2004”, disponible en: www.cta.org.ar
- CTA (2005). “Informe sobre negociación colectiva 2005”, disponible en: www.cta.org.ar
- CTA (2006a). “Conflictividad laboral y negociación colectiva. Informe anual 2006”, disponible en: www.cta.org.ar
- CTA (2006b). “Última negociación colectiva salarial en el sector del comercio”, disponible en: www.cta.org.ar
- CTA (2007). “Conflictividad laboral y negociación colectiva. Informe anual 2007”, disponible en: www.cta.org.ar
- Esquivel, Valeria y Roxana Maurizio (2005). “La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en Argentina post-convertibilidad”, Policy Paper Series N°4, The Argentina Observatory, The New School University, Nueva York.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth Collier (2008). “Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)”, en *POSTData*, N° 13, Buenos Aires, agosto.
- Fernández, Arturo (1997). *Flexibilización laboral y crisis del sindicalismo*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Fernández, Arturo (comp.) (2002). *Sindicatos, crisis y después*, Buenos Aires, Ediciones Bibel.
- Hall, Peter (1986). *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Marshall, Adriana y Laura Perelman (2008). “Estrategias sindicales de filiación en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 189, abril-junio.
- Martuccelli, Danilo y Maristella Svampa (1997). *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*, Buenos Aires, Losada.
- MTEySS (2006). “La reactivación de la negociación colectiva: sus efectos sobre la cobertura, los ingresos y la estructura”, disponible en: www.trabajo.gov.ar
- Murillo, María Victoria (1997). “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 147, octubre-diciembre.
- Murillo, María Victoria (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas en América Latina*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Palomino, Héctor (1995). “Quebres y rupturas de la acción sindical: un panorama

- desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en la Argentina”, en Acuña, Carlos (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Palomino, Héctor (2005). “Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales 1975-2003”, en Suriano, J. (dir.), *Nueva historia argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Pizzorno, Alessandro (1978). “Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict”, en Crouch, C. y A. Pizzorno (comps.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Nueva York, Holmes & Meier.
- Pontusson, Jonas (1992). “Introduction: Organizational and Political-Economic Perspectives on Union Politics”, en Golden, M. y J. Pontusson (eds.), *Bargaining for Change. Union Politics in North America and Europe*, Nueva York, Cornell University Press.
- Regini, Marino (1984). “Las condiciones para el intercambio político: ascenso y decadencia de la concertación en Italia y Gran Bretaña”, en Goldthorpe, J. H. (comp.), *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Schmitter, Philippe (1974). “Still the Century of Corporatism?”, en *The Review of Politics*, Vol. 36, N° 1.
- Svampa, Maristella (2007). “Profunda ruptura de las lealtades”, en *Le Monde Diplomatique*, Año VIII, N° 91, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (1999): “Las reformas de mercado y el sindicalismo en la encrucijada”, en Senén González, S. y F. Bosoer, *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires, Vergara.
- Torre, Juan Carlos (2004). *El gigante invertebrado: los sindicatos en el gobierno (1973-76)*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Wallerstein, Michael y Bruce Western (2000). “Unions in Decline? What has Changed and Why”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 3.

Palabras clave

sindicatos – moderación salarial – neocorporativismo – gobierno – negociaciones colectivas

Keywords

trade unions – wage restraint – neocorporatism – government – collective bargaining

Abstract

Why do unions restrain their wage demands in a context of economic growth? In this essay we will try to answer this question by analyzing the case of the Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECyS). This union constitutes an interesting case of analysis, for it has restrained its wage demands more than other important unions. Based on a study of collective bargaining in the retail sector between the years 2003-2007, we will argue that conflicts between unions over the affiliation of workers, the relationship with the national government and the disputes within the National Confederation of Unions (CGT) seem to be relevant variables for the analysis of wage restraint.

Notas

Los logros de la ciencia política argentina. El IX Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político en Santa Fe*

SANTIAGO ROTMAN

UBA / Unsam

sanrot@gmail.com

“La relativa precocidad de las ‘ciencias políticas’ en nuestro país conduce paradójicamente a la aparición tardía de una verdadera preocupación por la ciencia política, que todavía debe reivindicar un derecho a la existencia que no discute a la jurisprudencia, la pedagogía, la psicología, la historia, la economía, y apenas a la sociología. Los obstáculos que aún debe vencer la ciencia política para ganarse ese derecho son diversos en su calificación y contenido”.

CARLOS FLORIA (1969: 13).

Introducción

En esta cita Carlos Floria resume el estado de la ciencia política en Argentina hace algunas décadas. Tanto por cambios en el contexto político y social como por méritos de quienes conforman la disciplina, la situación hoy es considerablemente mejor. La continuidad de la vida democrática y el mayor reconocimiento general para los científicos sociales favorecen la producción de conocimiento politológico y la multiplicación de instancias de enseñanza, divulgación y debate del mismo.

Varias generaciones de politólogos argentinos se insertan en los principales centros de enseñanza e investigación locales y extranjeros y sus trabajos nutren a las publicaciones disciplinares a lo largo del planeta. Otros recrean la profesión desde el trabajo en la administración pública, las organizaciones del tercer sector, las consultoras y empresas privadas, los medios de comunicación o desde la docencia en el nivel terciario y medio. En todos los casos, mantienen el compromiso de contribuir a la consolidación de la ciencia política en nuestro país. Los congresos bienales de la Sociedad Argentina de Análisis Político condensan estos esfuerzos y los logros alcanzados por la comunidad politológica vernácula.

* El autor agradece la colaboración de Gustavo Dufour y todo el equipo de la SAAP que realizó el arduo trabajo de recolección y sistematización de la información empírica sobre el IX Congreso.

Este artículo presenta una descripción de las características más significativas del IX Congreso Nacional de Ciencia Política “Centro y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder”. El mismo fue organizado por la SAAP en conjunto con la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Católica de Santa Fe, entre los días 19 y 22 de agosto de 2009 en la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz. Para precisar algunos aspectos se realizan varias comparaciones con congresos previos, contando con la información provista por la SAAP sobre este congreso y las notas previas realizadas por Carlos Gervasoni (1997, 1999, 2002), Miguel De Luca (2006) y Nélica Archenti y María Belén Alonso (2008).

Cuadro 1
Congresos nacionales de la SAAP

Número y ciudad	Año	Título
I, Huerta Grande	1993	El Malestar en la Democracia
II, Mendoza	1995	Globalización, entre el Conflicto y la Integración
III, Mar del Plata	1997	Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social
IV, Buenos Aires	1999	Desempeño Institucional y Control Democrático a fines de Siglo
V, Río Cuarto	2001	La Primacía de la Política. Ética y Responsabilidad de los Actores Sociales y Políticos
VI, Rosario	2003	La Política en un Mundo Incierto: Representación, Gobernabilidad Democrática e Inclusión Social
VII, Córdoba	2005	Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto
VIII, Buenos Aires	2007	¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones
IX, Santa Fe	2009	Centro y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder

Fuente: Gervasoni (1997, 1999, 2002), De Luca (2006), Archenti y Alonso (2008), y SAAP (1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009).

La Sociedad Argentina de Análisis Político nuclea al conjunto de politólogos y profesionales vinculados o interesados en la ciencia política. Existe desde 1982, aunque el mayor impulso data de la década de 1990 cuando accede en forma exclusiva a la representación institucional de la *International Political Science Association* (IPSA) y comienza a organizar los congresos nacionales bienales.

El desarrollo de la SAAP es uno de los motores de la consolidación del campo politológico argentino (Bulcourny y D'Alessandro, 2002; Abal Medina, Leiras y D'Alessandro, 2005). Generalmente, se toman como indicadores de institucionalización disciplinar la existencia de los siguientes elementos: una asociación que nuclea a los profesionales del área que sea reconocida por el conjunto como tal; congresos especializados con permanencia en el tiempo; instancias de enseñanza de grado y posgrado en la que se desempeñen profesores especializados en la temática; y publicaciones periódicas con sistemas de control de pares (Shils, 1970; Blanco, 2006; Prego, 2006).

En el caso de la ciencia política argentina la existencia de los congresos nacionales son relevantes no sólo por el valor que tienen en sí mismos, como espacios de socialización y de presentación y discusión de nuevas ideas, sino por los efectos positivos que tiene en las otras dimensiones de la comunidad académica.

Los congresos colaboran en la consolidación de la SAAP, ya que permiten la revalidación de la membresía de los socios, y actúan como instancias clave para el ingreso de nuevos integrantes (De Luca, 2006). Ayudan, además, a fortalecer las experiencias profesionales de los politólogos en distintos lugares del país, intentando corregir la propensión histórica a concentrar sus actividades en el área metropolitana de Buenos Aires¹. Facilitan la difusión de las publicaciones del área entre el conjunto de los profesionales y estudiantes y el conocimiento de nuevas instituciones educativas vinculadas con la disciplina. Y refuerzan la presencia de los politólogos en la esfera pública incrementando el reconocimiento social de la profesión (para este IX Congreso, véase “La política corre el riesgo diabólico de enamorarse demasiado del poder”, en diario *El Litoral*, 20/08/2009 y “Se desarrolla el IX Congreso Nacional de Ciencia Política”, en diario *UNO*, 21/08/2009).

El IX Congreso: un salto en calidad y cantidad

La ciudad de Santa Fe ofició por primera vez de sede de un congreso de la SAAP, lo cual resulta destacable ya que está cargada de significaciones para los politólogos argentinos. Es el lugar que vio nacer a la histórica Cons-

¹ Aunque las primeras experiencias de enseñanza de la ciencia política argentina datan de las provincias de Santa Fe y Mendoza (Fernández, 2002; Bulcourny y D'Alessandro, 2002) la tendencia de las últimas décadas permite observar una concentración de actividades de enseñanza e investigación en la región metropolitana de Buenos Aires. Según datos del Ministerio de Educación de la Nación la región metropolitana de Buenos Aires concentra el 50 por ciento de las licenciaturas en ciencia política (mientras que esta región posee el 38 por ciento de las universidades y el 31,6 por ciento de la población del país). Esta distribución de la oferta educativa limita la presencia en el conjunto del territorio nacional, perjudicando a los politólogos residentes en otras zonas geográficas (Secretaría de Políticas Universitarias, 2009).

titución de 1853 y al texto reformado en 1994, y es la capital de la provincia en la cual se registra el primer antecedente de una carrera de ciencia política (Bulcourny y D'Alessandro, 2002).

El evento tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe. La división de las actividades en dos sedes, necesaria por la coorganización con las dos instituciones mencionadas, facilitó que se llevaran adelante la gran cantidad de actividades desarrolladas en el congreso. Igualmente vale señalar que esta separación geográfica fue el punto más problemático de la organización del evento, ya que obligó a los participantes a trasladarse de una sede hacia la otra, en algún transporte provisto por ellos mismos.

El resto de los aspectos organizativos se destacó positivamente de los congresos anteriores por varios motivos. En primer lugar, los detalles básicos de cualquier convención de este tipo mejoraron notablemente. El programa se imprimió en un formato libro y, por primera vez se presentaron las actividades ordenadas por orden cronológico primero y agrupadas por tipo de actividad después, al igual que en eventos internacionales de similares características. Esta doble entrada facilitó a los participantes la ubicación de mesas y reuniones de su interés.

Asimismo se destacó la eficaz gestión de los procesos internos al congreso: la gran cantidad de puestos de acreditación, la permanente asistencia de los voluntarios locales tanto en las mesas como en las entradas a las sedes y el cumplimiento de la programación prevista en tiempo y lugar. El imponente edificio histórico de la otrora Facultad de Derecho de la UNL y la moderna y funcional construcción de la UCSE, brindaron un marco arquitectónico propicio, para combinar las instancias académicas proyectadas con los encuentros espontáneos entre colegas.

La segunda cuestión a recalcar es la búsqueda de los organizadores de imbricar el evento con la internacionalización de la disciplina. Para ello se tomaron dos decisiones estratégicas. Se adelantó la fecha habitual del congreso desde la primera semana de noviembre hasta mediados de agosto. De este modo se logró una mayor presencia de invitados internacionales, al aprovecharse la estadía de muchos de ellos en Chile, en el marco del vigésimo primer congreso de la IPSA realizado unas semanas antes, o bien el intervalo de vacaciones de verano en el hemisferio norte. En segundo lugar, se agregaron como idiomas permitidos para la presentación de ponencias el inglés y el portugués, lo cual facilitó la participación de colegas extranjeros en las mesas regulares.

Los efectos de la internacionalización se notaron en la presencia de once invitados que son referencia obligada en los estudios de sus respectivas áreas temáticas, entre los que se distinguen Guy Peters y Peter

Siavelis². Y en la presentación de 36 ponencias de colegas extranjeros, entre los que se destaca la asistencia de 22 brasileños. Auspiciosa novedad que debe ser tenida en cuenta para futuros eventos, ya que la intensificación del intercambio con la mayor comunidad politológica de Sudamérica es una tarea que deparará grandes beneficios mutuos.

El tercer aspecto sobresaliente es el incremento de las modalidades de participación que permitió un crecimiento considerable en la cantidad de inscriptos y de expositores. Además de los paneles regulares que siguen siendo la *raison d'être* de los congresos académicos, se destacan los 40 equipos de investigación que mostraron sus hallazgos; las 60 mesas especiales; las 4 conferencias; las 3 sesiones plenarias; los 23 libros, 4 revistas especializadas y los 3 sitios web presentados; y los 19 paneles con trabajos de estudiantes³.

Para comprender mejor las características de estas distintas formas de participación y los avances que se evidencian en este congreso, se presentarán datos desagregados y se realizarán comparaciones con los congresos preexistentes.

Para dar cuenta del gran crecimiento experimentado por las reuniones organizadas por la SAAP, el primer dato a subrayar es la evolución en la cantidad de inscripciones. Las 1.239 personas anotadas representan un aumento del 57 por ciento respecto a la media histórica y de un 30 por ciento en relación al congreso de 2007. Al detenerse en el sexo y la condición educativa de los mismos no se encuentran grandes variaciones con los encuentros anteriores, dado que los hombres y las mujeres se reparten por mitades, al igual que la distribución entre graduados y estudiantes. De allí se desprende la gran presencia juvenil: un 55 por ciento tenía menos de 30 años.

Otra propiedad destacable de los participantes es el alto porcentaje de personas formadas en otras disciplinas que estuvieron presentes en el congreso: un 35 por ciento de los graduados que asistieron declararon poseer títulos en otras áreas de conocimiento. Como es esperable, casi la totalidad (el 91 por ciento) de los estudiantes de grado pertenecen a carreras afines.

² Además de Guy Peters (Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos) y de Peter Siavelis (Wake Forest University, Estados Unidos), se contó con la presencia de Ekaterina Stepanova del *Stockholm International Peace Research Institute*, Suecia; Daniel Chasquetti de la Universidad de la República de Uruguay; David Altman del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Tahir Shad del Washington College, Chestertown de Estados Unidos; Argelina Cheibub Figueiredo del Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, Brasil; Thad Dunning del Yale's Whitney and Betty MacMillan Center for International and Area Studies de Estados Unidos y de los argentinos residentes en el exterior: Aníbal Pérez-Liñán de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos; Andrés Malamud del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa, Portugal; y de Yanina Welp Directora Regional para América Latina del Center for Research on Direct Democracy (C2D), Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), e investigadora asociada en el e-Democracy Center, en la University of Zurich (Suiza).

³ Además, y como parte del programa, se contó con la proyección de un ciclo de películas y con la exhibición de una colección objetos alusivos al bicentenario argentino.

De los 1.239 inscriptos, el 38 por ciento llegó desde la región metropolitana de Buenos Aires, cifra que asciende al 48 por ciento entre los graduados. El segundo contingente en importancia numérica lo aportó la provincia organizadora con el 22,6 por ciento, de los cuales prácticamente las dos terceras partes fueron estudiantes, constituyéndose como la primera minoría estudiantil del congreso.

Los 98 paneles regulares se organizaron en torno a ocho núcleos temáticos: Historia Política; Política Comparada; Instituciones Políticas; Opinión Pública, Comunicación Política y Comportamiento Electoral; Estado, Administración y Políticas Públicas; Relaciones Internacionales; Metodología de la Ciencia Política; y Teoría y Filosofía Política. En ellos fueron aceptados 396 trabajos, que ascienden a 521 al sumarles los presentados en los grupos de investigación.

La cantidad de paneles regulares se duplicó respecto al congreso de 2007, permitiendo que más personas exhibieran sus investigaciones pero manteniendo un promedio de 4 *papers* por mesa. Eso tuvo consecuencias positivas para su funcionamiento, pudiendo cumplir con plazos razonables para la presentación y posterior discusión de las ponencias.

Los trabajos presentados representan un incremento del 175 por ciento de la media de los congresos y del 67,5 por ciento si se compara con el inmediatamente anterior. Algo similar se observa al cotejar el número de personas que presentó ponencias, en donde el aumento es del 170 por ciento y del 78,8 por ciento respectivamente. De esta mayor presentación de trabajos se desprende otro dato promisorio: el congreso santafecino es también record en cuanto a la tasa de graduados ponentes. Hasta 2009, en promedio, sólo el 55 por ciento de los graduados presentaba trabajos en paneles regulares o grupos de investigación, cifra que en este año trepó al 94 por ciento.

La consolidación de la modalidad de grupos de investigación, a través de la cual se presentaron 125 trabajos de 40 equipos, facilitó esta marca histórica de *papers* en 2009. Otros factores que contribuyeron en el mismo sentido son el constante crecimiento de la oferta de carreras de grado y posgrado con la consiguiente ampliación de los potenciales interesados en formar parte de estos eventos⁴. Y factores exógenos como el incremento en los últimos años de los becarios de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, y fundamentalmente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), además de la mayor posibilidad de acceso a la carrera de investigador de ese organismo.

⁴ Según datos del Ministerio de Educación de la Nación, de las 34 licenciaturas en ciencia política existentes en el país, la mitad fueron creadas en los últimos diez años. Otro indicador de la expansión de la comunidad politológica en el último tiempo es que mientras en 1997 estas carreras generaron 237 profesionales, diez años después tuvieron el triple de graduaciones (Secretaría de Políticas Universitarias, 2009).

Cuadro 2
Los 9 congresos nacionales de la SAAP según 21 variables

Congreso	I 1993	II 1995	III 1997	IV 1999	V 2001	VI 2003	VII 2005	VIII 2007	IX 2009
Cantidad de inscriptos	400	900	792	603	509	1170	981	953	1239
Estudiantes (en %)	s.d.	s.d.	74,1	59,1	55,8	60,0	54,6	43,7	50,4
Graduados (en %)	s.d.	s.d.	25,9	40,9	44,2	40,0	45,4	56,3	49,6
Mujeres (en %)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	59,1	s.d.	54,6	56,4	49,9
Hombres (en %)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	40,9	s.d.	45,4	43,6	50,1
Ponencias (*)	97	313	103	89	101	239	263	311	521
Panelistas (*)	117	375	108	86	114	292	296	324	579
Promedio de panelistas entre los inscriptos graduados	s.d.	s.d.	52,7	34,9	50,7	62,4	66,5	60,4	94,1
Mujeres (en %)	47,6	44,5	s.d.	s.d.	41,8	45,0	53,1	54,6	50,6
Hombres (en %)	52,4	55,5	s.d.	s.d.	58,2	55,0	46,9	45,4	49,4
Cap. Fed. y Gran Bs. As. (en %)	44,4	42,1	64,9	71,1	56,1	56,3	57,8	57,4	52,0
Interior (en %)	53,8	57,1	30,9	19,7	41,2	40,2	37,5	41,3	41,6
Exterior (en %)	1,7	0,7	4,3	9,2	2,6	3,5	4,7	1,3	6,4
Coordinadores de panel, mesa especial y grupo de investigación	37	44	21	36	32	75	63	68	112
Paneles regulares	25	34	23	24	27	40	41	49	98
Ponencias por panel regular (**)	3,88	9,20	4,47	3,70	3,74	5,98	6,41	4,33	4,04
Mesas especiales	3	8	8	12	6	21	17	24	60
Conferencias	0	1	2	6	2	1	2	2	4
Sesiones plenarias	1	2	2	2	3	4	3	3	3
Presentaciones de libros	s.d.	1	s.d.	s.d.	s.d.	3	6	3	23
Paneles de estudiantes	0	s.d.	0	0	4	6	8	11	19

(*) La cantidad de ponencias y panelistas no coincide porque se presentaron trabajos con más de un autor o bien un mismo autor presentó más de una ponencia. Para los congresos de 2007 y 2009 se incluyen las ponencias y los panelistas de los grupos de investigación incluidas en el CD.

(**) Para continuar con la serie histórica, en esta variable no se incluyen las ponencias de grupos de investigación, modalidad existente a partir del congreso de 2007.

Fuente: De Luca, 2006; Gervasoni, 1997, 2002; SAAP, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009.

Además de los paneles regulares y los grupos de investigación se llevaron adelante una serie de actividades que potenciaron el atractivo del congreso. Se desarrollaron 60 mesas especiales (que superaron ampliamente las 24 de 2007) las cuales abordaron diversas temáticas con invitados de relevancia como Liliana De Riz, Atilio Boron, Ana María Mustapic y Khatchik Derghougassian entre otros; además de 4 conferencias, 3 sesiones plenarias (con exposiciones a cargo de Marcelo Cavarozzi, Eugenio Zaffaroni, Mario Serrafiero y María Matilde Ollier, entre otros) y una conferencia inaugural a cargo de quien hace varias décadas ostenta el liderazgo intelectual de la disciplina: Guillermo O'Donnell.

El resto de los eventos programados terminaron de brindarle el volumen que adquirió este congreso, que se explica en la cantidad y diversidad de la participación conseguida. Fueron presentados 23 libros, que contrastan fuertemente con los 3 reseñados en 2007 y los 6 de 2005. Se conformaron 19 mesas con trabajos de estudiantes, incrementando en un 57 por ciento el despliegue en esta área. Se realizó el IV Encuentro Nacional de Directivos de Carreras de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Disciplinas Afines que fortalece los lazos entre los centros de enseñanza de todo el país. Y se llevó adelante la IV Jornada sobre Partidos Políticos Provinciales, organizada por la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario y el Instituto del Paraná, que ya se ganó un lugar de referencia entre los especialistas de la política subnacional.

El último aspecto remarcable del congreso fue la entrega de premios a los mejores trabajos de jóvenes graduados en siete áreas temáticas. Además de incentivar la producción en áreas centrales del conocimiento politológico, destacan el legado intelectual de destacados analistas como Juan Carlos Portantiero, Guillermo Molinelli, Rafael H. Saiegh y María Grossi⁵.

Por lo antedicho, el balance del IX congreso es altamente positivo. El récord de asistencia y de ponencias presentadas, la exposición de politólogos de renombre global y la diversificación de las actividades le dieron un volumen al evento que permite ser optimistas respecto al futuro de la ciencia política en nuestro país.

⁵ Los premios mencionados reconocen respectivamente la investigación en partidos políticos, estudios legislativos, historia contemporánea y política latinoamericana. Los otros premios fueron para los mejores trabajos en comportamiento político, relaciones internacionales y teoría y filosofía política. El valor de los premios fueron aportados por Ernesto Calvo, Mark P. Jones, Sebastián Saiegh, Andrés Malamud y Fabián Echegaray respectivamente. Mientras que los reconocimientos en relaciones internacionales y en teoría y filosofía política fueron sustentados por la SAAP.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel, Marcelo Leiras y Martín D'Alessandro (2005). "Ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias", en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Vol. 25, N° 1.
- Altman, David (2006). "From Fukuoka to Santiago: Institutionalization of Political Science in Latin America", en *PS: Political Science & Politics*, Vol. 39, N° 1, enero.
- Archenti, Néida y María Belén Alonso (2008). "VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Un espacio con nuevas voces", en *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 2, junio.
- Blanco, Alejandro (2006). *Razón y modernidad: Gino Germani y la sociología en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Bulcourn, Pablo y Martín D'Alessandro (2002). "La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años 80", en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, Universidad Nacional de Quilmes, noviembre.
- De Luca, Miguel (2006). "Ciencia política en Córdoba capital: un balance sobre el VII Congreso Nacional de la SAAP", en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 3, agosto.
- Fernández, Arturo (comp.) (2002). *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia*, Buenos Aires, Ediciones Biebel.
- Floria, Carlos (1969). "Prólogo a la edición castellana", en Easton, David (comp.), *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Gervasoni, Carlos (1997). "El Congreso de Mar del Plata en números", en *Boletín SAAP*, Año 3, N° 5, Buenos Aires.
- Gervasoni, Carlos (1999). "Un balance del Congreso de Buenos Aires", en *Boletín SAAP*, Año 5, N° 9, Buenos Aires.
- Gervasoni, Carlos (2002). "El V Congreso Nacional en Río Cuarto: datos alentadores en medio de la crisis", en *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 1, Buenos Aires, octubre.
- Prego, Carlos (2006). "La articulación del campo metodológico. Notas en torno a perspectivas del conocimiento y la sociabilidad", trabajo presentado en el I Foro de metodologías y prácticas de investigación social, Universidad Nacional de La Plata.
- SAAP (1993). Programa I Congreso Nacional de Ciencia Política, "El Malestar en la Democracia", Huerta Grande, 4-7 de noviembre.
- SAAP (1995). Programa II Congreso Nacional de Ciencia Política, "Globalización, entre el Conflicto y la Integración", Mendoza, 1-4 de noviembre.
- SAAP (1997). Programa III Congreso Nacional de Ciencia Política, "Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social", Mar del Plata, 5-8 de noviembre.
- SAAP (1999). Programa IV Congreso Nacional de Ciencia Política, "Desempeño Institucional y Control Democrático a fines de Siglo", Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17-20 de noviembre.
- SAAP (2001). Programa V Congreso Nacional de Ciencia Política, "La Primacía de la Política. Ética y Responsabilidad de los Actores Sociales y Políticos", Río Cuarto, 14-16 de noviembre.

- SAAP (2003). Programa VI Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Política en un Mundo Incierto: Representación, Gobernabilidad Democrática e Inclusión Social”, Rosario, 5-8 de noviembre.
- SAAP (2005). Programa VII Congreso Nacional de Ciencia Política, “Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto”, Córdoba, 15-18 de noviembre.
- SAAP (2007). Programa VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, “¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6-9 de noviembre.
- SAAP (2009). Programa IX Congreso Nacional de Ciencia Política, “Centro y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder”, Santa Fe, 19-22 de agosto.
- Secretaría de Ciencia y Técnica (1998). “Informe sobre el estado de la ciencia política en la Argentina”, Ministerio de Educación de la República Argentina.
- Secretaría de Políticas Universitarias (2009). “Información producida por la Coordinación de Investigaciones e Información Estadística sobre las carreras de grado de ciencia política”.
- Shils, Edward (1970). “Tradition, Ecology, and Institution in the History of Sociology”, en *Daedalus*, Vol. 99, N° 4.

Reseñas

De la revolución a la democracia: cambios privados, públicos y políticos de la izquierda argentina

María Matilde Ollier

Siglo XXI, Buenos Aires, 2009, 304 páginas.

Por Walter J. Caamaño

Lo sucedido en la trágica y sangrienta década del '70 en la Argentina sigue siendo un tema que ocupa el centro del debate político en nuestro país. Al ser un tema complejo y polémico, la discusión no se agota puesto que continúan sumándose voces al respecto. Ahora bien, dentro del ámbito académico las ciencias sociales no se han mantenido ajenas a este debate. Todo lo contrario. Constantemente nos proveen de nuevas investigaciones que, de derecha a izquierda o desde posturas liberales, neoinstitucionalistas o marxistas, tratan de echar luz a un tema de por sí apasionante. Así es como podemos encontrar una amplia variedad de trabajos que toman como objeto de estudio, por ejemplo, a uno de los actores centrales de aquella época: la izquierda revolucionaria que, a través de las armas y la violencia, soñaba con tomar el poder y desde allí transformar radicalmente la estructura societal argentina. Y un buen exponente de esta literatura es el libro *De la revolución a la democracia...*

En este libro, que es un desprendimiento de su tesis doctoral, Ollier analiza los años setenta desde la óptica de la izquierda revolucionaria, pero con la particularidad de que lo hace centrándose en los ex militantes de Montoneros y del PRT/ERP, las dos organizaciones armadas más importantes en la Argentina de los años setenta, lo que sin dudas constituye un aporte original de su trabajo. Otras investigaciones, en cambio, toman a estas organizaciones armadas como objetos de

estudio, pero sin adentrarse en la subjetividad de sus integrantes.

Lo que María Matilde Ollier nos propone en concreto es indagar el cambio de creencias y prácticas políticas ocurrido en el interior de los ex militantes de la izquierda revolucionaria entre el final del gobierno de María Estela Martínez de Perón y el primer gobierno de Carlos Menem como resultado, primero, del advenimiento del Proceso de Reorganización Nacional en marzo de 1976, y segundo, del posterior retorno de la democracia en diciembre de 1983. Y para ello explora la subjetividad de quienes participaron de esta historia, recurriendo a los testimonios orales de los ex revolucionarios. Es decir, Ollier analiza el abandono de la identidad revolucionaria de los ex militantes desde una perspectiva subjetiva, pues apela a los individuos para construir una historia colectiva y atiende a su particular punto de vista a la hora de reconstruir cada trayectoria personal.

Este libro relata la experiencia de ruptura, crisis y redefinición de identidad de quienes defendieron un proyecto revolucionario y luego decidieron abandonarlo como consecuencia principalmente de la derrota política y militar sufrida a manos de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, narra el proceso de transformación llevado a cabo por los ex integrantes de la izquierda revolucionaria en su identidad política, es decir, en el universo ideológico de los valores, los sentimientos y los modos de entender y hacer

política. El eje central de la argumentación de Ollier apunta a mostrarnos cómo, por qué y en qué circunstancias, y a través de qué mecanismos y procesos individuales y colectivos, los ex militantes de las organizaciones armadas transitaron un camino de profunda autocrítica y desradicalización ideológica y política, y cuál fue el alcance de dicho camino. Y para dar cuenta de este proceso, la autora desarrolla su argumentación desplazándose por los ámbitos privado, público y político de cada ex militante.

En este sentido, Ollier despliega su análisis a lo largo de siete capítulos. El primer capítulo describe las principales características de la identidad política de los ex militantes, ya sea la originaria, aquella conformada por elementos liberales y populistas, como también la revolucionaria, para poder entender los cambios posteriores que ellos experimentaron y las tensiones que esta última les planteó en tanto que configuraron el motor de la transformación posrevolucionaria.

El segundo capítulo se enfoca en las reacciones personales de los ex militantes frente al golpe de Estado de 1976, especialmente en las voces disidentes surgidas dentro de las organizaciones armadas ante la decisión irresponsable de sus conducciones de enfrentar a las Fuerzas Armadas en medio de un notable descalabro interno producto del feroz dispositivo represivo implementado por el régimen autoritario recién instalado.

En los capítulos tercero, cuarto y quinto, Ollier da cuenta de los nuevos aprendizajes realizados por los ex militantes en las esferas públicas, privadas y políticas, que los condujeron a renunciar a aquella identidad política revolucionaria y combativa, signada por la violencia. Precisamente, en el tercer capítulo la autora analiza los cambios públicos de los ex militantes, para lo cual se detiene en

lo cultural, lo que le permite observar cómo lograron resistir al aparato represivo y entrelazarse entre sí y con otros individuos a través de la cultura. En el capítulo cuarto analiza los cambios privados de los ex militantes, lo que la lleva a detenerse en el rol que la psicoterapia y la experiencia de la cárcel jugaron en dichos cambios. Es a partir de estos cambios que Ollier descubre cómo los ex militantes comenzaron a darle importancia a la vida misma, los valores familiares, los proyectos personales y la diversidad de opiniones. Y en el capítulo quinto analiza los cambios y aprendizajes políticos acaecidos en los ex militantes como consecuencia de la derrota política y militar sufrida a manos de las Fuerzas Armadas. La trágica experiencia de la última dictadura militar los llevó a dejar de lado no sólo la identidad política revolucionaria sino también viejas antinomias, la creencia en la verdad única y absoluta, y el camino de la violencia. Pero lo más importante es que a partir de allí empezaron a valorar las instituciones de la democracia burguesa (el mismo régimen político que tanto habían despreciado), a modificar substancialmente sus prácticas políticas y a adoptar un nuevo lenguaje ligado a principios democráticos tales como la negociación, el pluralismo y el diálogo, sin por ello renunciar a los sueños de construir un mundo mejor.

El capítulo sexto narra la transición desde esa identidad revolucionaria hacia otra signada básicamente por la valoración y la defensa de la democracia. La intención de Ollier aquí es dar cuenta del distanciamiento que se produjo desde la identidad política revolucionaria de los ex militantes hasta el aprendizaje de una identidad política pro-democracia y además de la postura que tomaron frente a la Guerra de Malvinas y el retorno de la democracia. Mientras que el capítulo sépti-

mo, por su parte, interpreta los cambios acaecidos a partir de tres problemáticas que plantean los ex militantes: la democracia, el hacer política y el lugar que le cabe a la violencia. Así Ollier encuentra que una serie de dudas e interrogantes sobre la democracia y el capitalismo dejan al descubierto la presencia en los ex militantes de continuidades y rupturas con algunas facetas de sus identidades políticas temprana y revolucionaria.

El libro cierra con unas breves palabras finales a modo de reflexión sobre las marcas y el destino de la identidad política de los protagonistas de una historia trágica. Para terminar, resta decir que lo que vuelve a este libro una

opción interesante para aquel lector ávido por saber más y comprender mejor la tormentosa década del '70, es el hecho que constituye una pieza clave para entender no sólo el devenir ideológico de los ex miembros de la izquierda revolucionaria sino también el funcionamiento interno de sus organizaciones armadas y el autoritarismo y el militarismo que las impregnaron, siempre desde un costado académico y lejos de cualquier interés político-partidario. En síntesis, vale la pena leer y tener en cuenta este libro, especialmente en tiempos en que, como bien comenta la autora, el pasado reciente ha vuelto a ubicarse en la escena pública.

Los sujetos de lo político en la filosofía moderna y contemporánea

Julio De Zan y Fernando Bahr (editores)

Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, 2008, 273 páginas.

Ana Clara Ferrere

Los sujetos de lo político en la filosofía moderna contemporánea es un libro que compila distintos trabajos realizados en el marco de un proyecto de investigación conjunto, originalmente situado en la Universidad Nacional de San Martín, dirigido por Julio de Zan y Fernando Bahr, ambos doctores en filosofía y con un reconocido prestigio a nivel nacional e internacional. El debate que dio origen a la publicación no se ciñe al grupo inicial, sino que también incorpora aportes de otros grupos de distintas universidades, como la UBA, la UNER y la UNSE. Así, tanto desde los autores como desde los contenidos y los debates sobre los que se reflexiona, se presenta como un libro heterogéneo pero a la vez específico y nodal para el debate de la filosofía política. Esta segunda apreciación tiene que ver con que el tema que convoca el debate, el sujeto de lo político, es parte fundamental de toda tradición filosófica. No hay filosofía que no reponga la pregunta por el sujeto. Por otro lado, y en el mismo sentido, a partir de esa preocupación, los autores ofrecen a veces de manera explícita e intencionada, pero muchas lateralmente, reflexiones que exceden el objeto primario de análisis, como por ejemplo la idea kantiana de la comunidad ética universal, la teoría de la justicia propuesta por John Rawls, o conceptos clave como democracia, responsabilidad y verdad. También, hacia el final del libro, en la tercera y última parte, los autores repiensen algunas de las ideas ya planteadas en función

del actual escenario político y social en América Latina.

De acuerdo con los autores, la cuestión del sujeto de la política ha sido tradicionalmente abordada desde la perspectiva moderna que va de Hobbes a Hegel. Se concibe al sujeto como unidad homogénea, unificada, pero fundamentalmente en su relación con el concepto de Estado moderno. Es la pertinencia o actualidad de los supuestos de esta tradición filosófica lo que el libro pone sobre la mesa de discusión. En ese sentido, ya desde el prólogo se marca la línea rectora: la dinámica de la política actual muestra como inadecuadas estas categorías. Lo interesante, es que el quiebre de esta dinámica no es reciente. Ya desde Carl Schmitt se instala la idea del fin de de la época de la estatidad. Entonces, estos sujetos de lo político que se constituyen al margen del Estado no son fenómenos nuevos de la posmodernidad, sino que existen desde por lo menos la primera modernidad, aunque entonces, según los autores, se trataba más bien de una tradición paralela o alternativa al paradigma dominante.

Probablemente hoy sea más claro, o al menos exista mayor consenso sobre la pluralidad intrínseca de los sujetos de la política, que se definen por fuera y a veces en contraposición al Estado. Son los sujetos emergentes de la crisis del Estado moderno y de todo lo que la idea de modernidad connota. El nuevo escenario no está poblado por Estados soberanos, como autoridades últimas y únicas fuentes de lo

político; se conforma más bien por múltiples sujetos, heterogéneos entre sí, que dan forma a la opinión y la acción públicas, que entran en competencia para influir en la agenda pública en función de intereses tan heterogéneos como ellos mismos. Entonces ¿cómo pensar al sujeto de lo político como uno y en relación con el Estado? El sujeto ya no es uno, y ya no es el Estado el referente único y obligado del sujeto, ni de lo político.

En la introducción, Julio de Zan intenta explorar lo político y sus sujetos a lo largo de distintas teorías. Con palabras de Hannah Arendt, el autor explica que son el discurso público y el actuar juntos de los ciudadanos, los factores que producen el espacio público. Así lo público, lejos de ser una propiedad de una institución, se caracteriza más bien por su apertura, amplitud y movilidad de horizontes. Contrariamente, de acuerdo con la filosofía tradicional de la modernidad, fundamentalmente contractualista, es la institución del orden jurídico y político la que constituye a los miembros de ese cuerpo como ciudadanos. Aquí el autor resalta la paradójica desaparición del sujeto político: no hay ciudadano libre, sino súbdito y soberano. Es así como lo público y lo político quedarían superpuestos con lo jurídico político, y especialmente con el Estado. En cambio, en la filosofía política contemporánea se abandona toda pretensión de pensar el sujeto político como una totalidad colectiva homogénea. Ni voluntad común, ni pueblo, ni proletariado. Las categorías que el autor repone son múltiples y dinámicas y son éstas las que despliegan los espacios públicos en su devenir. Así, intenta reflexionar en el marco de la filosofía política contemporánea, con sus aciertos y limitaciones, en una sociedad civil compuesta por comunidades y asociaciones diversas, cambiantes, autónomas; que están por fuera del

sistema jurídico del Estado y el mercado, que carecen de lógicas sistémicas. Grupos que así quieren permanecer, con sus particularidades. El autor se interroga sobre la tradicional dicotomía de lo público y lo privado y su vigencia en un contexto globalizado. Finalmente, agudiza su análisis para centrarlo y ajustarlo a la realidad latinoamericana. Repone algunas ideas fuerza ya trabajadas y las ajusta a las particularidades de la región haciendo especial hincapié en las responsabilidades de la sociedad civil y el replanteo del rol del Estado.

Sería imposible recorrer los capítulos uno por uno. Sólo mencionamos, arbitrariamente, algunos planteos que resultan especialmente interesantes. Aunque claro, se entienden en el marco de una lectura global que se complejiza conforme avanza, donde son cada vez más las aristas de un mismo debate que se van abriendo. En el primer apartado, Gabriel Costantino nos invita a pensar en los sujetos de lo político en el marco de la teoría *revisada* de la justicia, de John Rawls. En primer lugar, se ocupa de reconstruir el vínculo que el mismo Rawls establece entre su teoría de la justicia y la tradición contractualista, resaltando las semejanzas y polemizando alrededor de las críticas que estas posturas inspiraron. Luego avanza a la revisión de la teoría de la justicia, repensada ahora su carácter necesariamente histórico y cultural. Es en reconocimiento de estos aspectos, de la teoría de la justicia concebida políticamente, donde comienza un nuevo debate que consiste fundamentalmente en el intento de buscar e indagar allí los sujetos políticos que esa teoría supone. En este camino Costantino va a tener que reponer permanentemente una mirada más completa sobre los textos de Rawls. Si bien reconoce que la concepción moral contractualista es un aspecto fundamental de la obra de

su autor; es necesario incorporar también los agregados que él mismo le hizo a su teoría de la justicia en su versión revisada.

Durante la segunda parte del libro, Mirta Giacaglia, sin abandonar al sujeto, se pregunta especialmente por su subjetividad en este mundo que, en la primera línea, define como desencajado. Cuando la política, tal como fue puesto a la luz a lo largo de los distintos capítulos, pierde todo seguro trascendente y se vuelve cada vez más singular, inmanente, conflictiva y diferencial, es necesario volver a pensar en las subjetividades y su relación con categorías como justicia, democracia, servidumbre voluntaria y otras.

La tercera parte del libro ofrece un análisis más cercano, en tanto está situado en la realidad social y política latinoamericana actual. Este último grupo de artículos está dedicado a pensar el problema de las identidades y su construcción en América Latina. En el trabajo de Alejandro Auat, por ejemplo, se repone la

pregunta por la identidad y se la hace jugar, poniéndola en tensión, con la democracia liberal. Cristina Reigadas, en cambio, se acerca a la problemática de la identidad desde la perspectiva de las asociaciones no gubernamentales sin fines de lucro para entender cómo estos fenómenos relativamente novedosos afectan, reconfiguran, y de ese modo obligan a repensar el concepto y la caracterización de la sociedad civil, especialmente su relación con el Estado.

A lo largo de las 273 páginas pueden recorrerse reflexiones variadas y de distintos autores, pero que confluyen en una preocupación central y colaboran en conjunto a reponer la pregunta por el sujeto de lo político. Así, estudios con diferentes perspectivas, situados de maneras diversas, avanzan en la reflexión sobre la pluralidad irreductible de los sujetos de lo político, deshaciendo en ese camino conceptos estándar de la filosofía política de la Modernidad.

¡Silencio, Cuba! La izquierda democrática frente al régimen de la Revolución Cubana

Claudia Hilb

Edhasa, Buenos Aires, 2010, 144 páginas.

Lucas G. Martín

¡Silencio, Cuba!, anuncia al comienzo del libro su autora, Claudia Hilb, indaga una “dificultad”, la dificultad que ha tenido largamente la izquierda democrática latinoamericana para tomar posición frente al régimen de la Revolución Cubana. Dificultad para reconocer crímenes que en otras latitudes y otros tiempos hubieran sido denunciados sin peros ni dilaciones y, en el fondo, según propone la Profesora Hilb como hipótesis central de su libro, dificultad para comprender, en el régimen cubano, el carácter indisoluble de la igualación de condiciones y la reorganización total de la sociedad bajo el control implacable de un poder concentrado. La buena noticia es que el libro de Hilb contribuye a desanudar las razones de esa dificultad a través de un análisis documentado y metódico, paciente y matizado, que muestra con una prosa cuidada el modo en que dominación total e igualación (no la igualdad) se tejieron en un solo proyecto a lo largo de la primera década revolucionaria.

El ensayo se ordena en tres capítulos. En el capítulo 1 la autora analiza el proceso de igualación de condiciones y el proceso paralelo de concentración de poder llevados a cabo en las dos olas igualadoras (1959-64 y 1966-70). Las rápidas y profundas reformas de colectivización y estatización de la primera década, nos cuenta Hilb, generan una profunda igualación de las condiciones: aumento de pensiones y salarios, disminución de los alquileres, mayor acceso en

los servicios de salud y educación y reducción de la brecha entre ciudad y campo. Ese será el fruto, por cierto, de la progresiva monopolización, por parte del Estado, de la totalidad de la producción y la provisión de bienes y servicios, incluidos los salarios. Tan radical transformación derivará en la desorganización económica: el Estado es incapaz de gestionar eficazmente la totalidad de los resortes de la economía que ahora domina, lo que se agrava por la emigración de trabajadores especializados, técnicos y profesionales, y por la ausencia de incentivos para los trabajadores. Pese a todo, la escasez resultante obligará a un racionamiento que, según relata la autora, será organizado de manera igualitaria.

Paralelamente a este dificultoso proceso de igualación, se llevaba adelante un proceso implacable de concentración del poder en un partido único y, en última instancia, en la figura de Fidel Castro. Una diversidad de medidas, y siempre con la intervención de Fidel, obran para subordinar el movimiento estudiantil, el movimiento sindical y las vanguardias culturales, y para purgar las organizaciones estatales, partidarias y revolucionarias. Así fue que, desde muy temprano (1959) la acusación de traición cayó de manos de Fidel sobre los más populares y conspicuos líderes y defensores de la Revolución. Y quienes hasta un momento antes habían sido compañeros de ruta, no hallaron otro destino que el “[s]ilencio, [el] ostracismo, [el] exilio o [la] cárcel”.

En el capítulo 2, Hilb analiza el desplazamiento que se da en la población cubana desde una adhesión voluntaria y entusiasta a la Revolución hacia la realización de gestos mínimos de apoyo necesarios para lograr el acceso a recursos indispensables, en el marco de un “sistema capilar y vertical de control social” en cuya cima encarna el poder, siempre, Fidel Castro. Es destacado el rol jugado por los Comités de Defensa de la Revolución que, en cada cuadra, lugar de trabajo o de estudio, ejercen primero presión e influencia y, luego, un control prácticamente policial de los niveles de adhesión o desafección; y por las organizaciones sindicales, que promueven mayor productividad y trabajo voluntario y gratuito a la vez que legitiman la pérdida de las conquistas y derechos laborales y la militarización de la producción. El cuadro se completa con el relato de las alternativas de trabajo obligatorio y gratuito o de bajísimo costo, fruto de la represión de la disidencia y el control social, como los traslados de familias enteras a pueblos de trabajo bajo vigilancia o la persecución y el confinamiento a *campos* de trabajo forzoso de homosexuales, religiosos y hippies, bajo tutela de las Unidades Militares de Ayuda a la Producción (entre 25 y 30 mil confinados en tres años!).

Finalmente, en el tercer capítulo, Claudia Hilb despliega su interpretación sobre los nudos que se han tejido en Cuba para sostener en el tiempo un régimen de dominación total surgido de una revolución antidictatorial. La autora pone al lector ante la degradación del deseo de igualdad y libertad y su mutación a una igualación en el miedo, producto de la imbricación del poder y la ley corporizada en la figura de Fidel Castro. En el recorrido de estos últimos análisis, el lector puede apreciar las diferentes formas en que la igualación en el *miedo* se articula como

principio de acción, como sostén, de un régimen profundamente conservador: en la ausencia de todo derecho por fuera de la unidad del poder y la ley en la voluntad de Fidel, en la sustitución de la virtud por el miedo ante la imposibilidad de forjar la nueva conciencia para el hombre nuevo y en la necesidad de la población de recurrir a la ilegalidad para la supervivencia —necesidad que reproduce así el miedo a la vez que exige, siempre por temor, dar muestras “externas” de adhesión, generando lo que los cubanos llaman una “doble moral” —.

Aquí, retomando la senda abierta por C. Lefort y M. Abensour, Hilb aborda a un mismo tiempo la cuestión de la revolución moderna y el enigma de la *servidumbre voluntaria* de Etienne de La Boétie. Podemos ver en esta interrogación una de las preguntas clásicas de la teoría política moderna y afines a la tradición republicana: ¿por qué hay dominación y no libertad?, pregunta que Hilb reformula una y otra vez a propósito del régimen castrista: ¿qué queda del deseo emancipatorio, de igualdad y libertad, de la Revolución?

En *iSilencio, Cuba!*, Claudia Hilb pone en blanco sobre negro la difícil realidad del pueblo cubano en medio siglo de Revolución y, particularmente, la inextricable dificultad para romper el largo silencio de la izquierda democrática latinoamericana. El relato de la negación de derechos humanos por fuera del poder, la persecución de homosexuales o hippies, los *campos* de trabajo, los *pogroms*, las purgas y los juicios con autoinculpaciones *à la* Moscú, entre otras realidades opresivas, vuelven estruendoso ese silencio. Y lo mismo puede decirse cuando leemos sobre los destinos de grandes nombres de la Cuba revolucionaria, desde Huber Matos a Pablo Milanés o el general Arnaldo Ochoa, desde Heberto Padilla a

Haydée Santamaría o Carlos Franqui, Jesús Díaz o Raúl Rivero.

La Profesora Hilb desmonta la coartada sobre la que se ha sostenido ese silencio. Lo hace a través del ejercicio de un pensamiento original y sin ataduras, ajeno a la aplicación a la realidad de conceptos, clasificaciones o evaluaciones preconcebidos, y distante de las interpretaciones más habituales. Pone en evidencia el proyecto constructivista y regeneracionista de la sociedad que ligó la igualación de condiciones a la destrucción de poder plural y a la concentración del poder; la ley y el saber de la Revolución en la figura de un solo hombre, Fidel Castro. En efecto, tras recorrer las páginas de este libro, el argumento de que la concentración del poder es el precio del beneficio de la igualación social —ese “sí, pero...” que obturó durante décadas cualquier debate y que resistió aun tras la pro-

funda crisis que sufrieron los cubanos luego del derrumbe (del apoyo) soviético— ya no se tiene en pie.

En suma, *¡Silencio, Cuba!* es un texto necesario y potente, fruto de una preocupación política e intelectual y de un trabajo de investigación asumidos con honestidad intelectual —plasmada, visible aunque no únicamente, en el uso de la primera persona—, que retoma ese *legado de responsabilidad* que la izquierda democrática que abrazó el sueño de la Revolución ha asumido progresivamente y que, en este caso, toma la forma de un libro, que es una palabra para romper el silencio sobre Cuba y un llamado al debate sincero, responsable y, como nos previene Claudia Hilb hacia el final del libro, urgente, en vistas de la necesaria y difícil transición por venir; transición de un sueño devenido pesadilla hacia la vigilia de la democratización.

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 revista@saap.org.ar. 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:

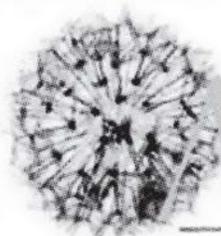
La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

“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.



ISSN 1851-9431

MIRÍADA

INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES
IDICSO – INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES – UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
AÑO 2 | N° 4 | JULIO – DICIEMBRE 2009

ARTÍCULOS

- **Las Variedades Institucionales del Bicameralismo en América Latina**
- **Releyendo las compras de armas en la región y la reintroducción del dilema de seguridad**
- **Viejos y Nuevos Debates en torno a la Ayuda Internacional al Desarrollo**
- **Wikipedia: La moderna Atenea o el canto de la sirena**
- **El teatro comunitario como estrategia de desarrollo social a nivel local. El caso de Patricios. Provincia de Buenos Aires**

COMENTARIOS Y RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- **La Tesis de Licenciatura: el acervo académico de la Escuela de Sociología de la Universidad del Salvador**



**UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

