

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 3, N° 1, Agosto 2007

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Arturo A. Fernández (CONICET)

Vicepresidente

Cristina Díaz (UNR)

Secretario

María Laura Tagina (UNLM)

Tesorero

Carlos D'Agostino (UCLP)

Vocales Titulares y Suplentes

Vicente Palermo (CONICET-FLACSO)

Mario Riorda (UCC)

Miguel De Luca (UBA)

Marcelo Cavarozzi (UNSAM)

Alejandro Estévez (UBA-UNLM)

Mercedes Kerz (CONICET –UB-UM)

Marcelo Camusso (UCA)

Anabella Busso (UNR)

Comisión Fiscalizadora

Emilio Saguir (USAL)

Fernando Falappa (UNGS)

Daniel Felici (UCA)

Mariano Aguas (UP-UBOL)

Delegados Encargados

Relaciones Institucionales

Mario Serrafiero (UADE)

Grupos de Investigación

Catalina Smulovitz (UTDT)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg † (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

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

VOLUMEN 3 • N° 1, AGOSTO 2007

Director

Arturo Fernández

Co-Directores

Pablo Bulcourf

Martín D'Alessandro

Consejo Editorial

Atilio Borón (UBA-CLACSO)

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

Juan Cruz Vazquez

Colaboradores

Guido Moscoso

Victoria Gobbi

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 Nacionanl de Rosario)

Natalio Botana

(Universidad Torcuato Di Tella)

Delia de la Torre

(Universidad Nacional de San Juan)

Guillermo O'Donnell

(Universidad de Notre-Dame)

César Tcach

(Universidad Nacional de Córdoba)

Mabel Thwaites Rey

(Universidad de Buenos Aires)

Héctor Zimmerman

(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 7

ARTÍCULOS

Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura
de oportunidad política, movilización y discurso
Ramón Máiz 11

Colapso estatal y política exterior: el caso de la
Argentina (des)governada por Isabel Perón (1974-1976)
Francisco Corigliano 55

La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios
Nacionales, gobernaciones de provisionalidad
permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)
Martha Ruffini 81

¿Dividir para reinar?
La política populista en perspectiva federal
Julián Melo 103

¿Reprimir o incorporar?
La propuesta social en la agenda internacional
Khatchik Derghougassian y Luciana Ledesma 123

El peronismo bonaerense:
inserción nacional y liderazgo
María Matilde Ollier 157

NOTAS

Balance electoral latinoamericano
(noviembre 2005 - diciembre 2006)

Daniel Zovatto 187

RESEÑAS

Políticas sociales y acción local: 10 estudios de caso

Carlos H. Acuña, Elizabeth Jelin y Gabriel Kessler
por Fernando Cafferata 229

Metodología de las Ciencias Sociales

Alberto Marradi, Nérida Archenti y Juan Ignacio Piovani
por Belén Alonso 233

El debate modernidad–posmodernidad

Nicolás Casullo (compilador)
por Nathalie Goldwaser 236

La política después de los partidos

Isidoro Cheresky (compilador)
por María Paula Bertino 238

América Latina a comienzos del siglo XXI: perspectivas económicas, sociales y políticas

Gilberto Dupas (coordinador)
por Paola De Luca 242

Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003

Marcelo Leiras
por Guadalupe Tuñón 245

Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente

Cass R. Sunstein
por Martín Walter 248

Ciudad Pánico. El afuera comienza aquí

Paul Virilio
por Marina Acosta 252

Editorial

Con sumo agrado se comunica a los lectores que en 2007 el Directorio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) resolvió incorporar nuestra *Revista SAAP* al Núcleo Básico de Publicaciones Periódicas Científicas y Tecnológicas Argentinas (Resolución 1071/2007). Considero que ello constituye un hecho importante no solamente para la SAAP como institución, sino para el reconocimiento científico y social de la disciplina de la ciencia política en nuestro país. Conformar medios de difusión científicos cada vez más rigurosos, en sus formas y en sus contenidos —en este caso validados por su organismo competente, el Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica (CAICYT), dependiente del CONICET— es fundamental para consolidar nuestra disciplina y sus áreas conexas.

En esta misma línea, en el próximo Congreso Nacional de Ciencia Política, a celebrarse del 6 al 9 de noviembre próximo en Buenos Aires, la *Revista SAAP* organizará una Mesa de Revistas de la especialidad. Esto presupone la presentación de esas revistas por parte de sus representantes, y su exposición en un stand especial durante el evento.

En segundo lugar cabe mencionar que nuestro sitio web (www.saap.org.ar) ha sido incorporado al portal de la *International Political Science Association*, IPSA (www.ipsa.org), conjuntamente con los más de 250 sitios web más significativos vinculados a la ciencia política. Debo mencionar con particular agradecimiento al Sr. Nicolás Boccacci, encargado de su diseño y permanente actualización.

En tercer lugar, también considero sumamente relevante que, a partir de nuestro VII Congreso Nacional, la publicación “Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP (CD-ROM)” haya sido registrada con el ISSN (*International Standard Serial Number*) 1851-0515. A semejanza de una revista periódica, el registro permanente implica una evaluación periódica tras cada congreso, lo que garantiza su naturaleza científica.

Por último, habiendo cerca de 40 programas de grado en ciencia política distribuidos en toda la extensa geografía nacional, es urgente preocuparnos de la calidad académica y sus inherentes comunicación y diálogo. Este es el gran tema de la educación superior actual a nivel mundial. En este sentido, la SAAP hace un nuevo aporte: en el próximo Congreso Nacional, y por primera vez, se invita a Grupos de Investigación acreditados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, el CONICET y las universidades, a exponer sus avances con el fin de elevar el nivel de los contenidos de nuestra tradicional reunión bianual.

Todos estos logros benefician no sólo a la SAAP, sino también al conjunto de la creciente comunidad politológica, y son un testimonio de los avances que se han realizado en la Argentina en materia de “normalización” del desarrollo científico en los últimos años.

Dr. Arturo Fernández

Artículos

Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso*

RAMÓN MÁIZ

Universidad de Santiago de Compostela

zpoldeca@usc.es

El presente texto pretende explorar de modo muy esquemático los factores que explican el éxito de la movilización indianista en Bolivia y las razones de que sea la variante indianista representada por el MAS de Evo Morales y no la del Movimiento Indígena Pachakuti de Felipe Quispe la que finalmente impusiera su hegemonía en el interior del indianismo. Además, se pretende proporcionar una explicación de carácter interpretativo, subrayando los aspectos discursivos habitualmente desatendidos, que complementen las explicaciones disponibles hasta la fecha.

“Volveré y seré millones”

TÚPAC KATARI

En diciembre de 2005 en Bolivia, un líder aymara, Evo Morales Ayma, a la cabeza de un partido político indigenista, el *Movimiento Al Socialismo*, ganaba las elecciones presidenciales con un 53,74 por ciento de los votos válidos emitidos. Llamó la atención no sólo el hecho, en sí mismo muy novedoso, de que un líder indígena alcanzase el gobierno en América Latina con un programa indianista, sino lo masivo del apoyo obtenido en el conjunto del país, incorporando a votantes blancos y mestizos.

El presente texto pretende explorar de modo muy esquemático: 1) los factores que explican el éxito de la movilización indianista en Bolivia; 2) las razones de que sea la variante indianista representada por el MAS de Morales y no la del *Movimiento Indígena Pachakuti* de Felipe Quispe la que finalmente impusiera su hegemonía en el interior del indianismo; y 3) proporcionar una explicación de carácter *interpretativo*, subrayando los aspectos

* El autor desea hacer constar su agradecimiento a las aportaciones y críticas realizadas a este texto por Sarela Paz y Xavier Albó.

discursivos habitualmente desatendidos, que complemente las explicaciones disponibles hasta la fecha.

I. Movilización, discurso e interpretación

La explicación del nacimiento, consolidación y rendimiento electoral de los partidos indianistas en América Latina cuenta hoy ya con una literatura sustantiva y de excelente calidad. Hasta el momento podemos observar dos grandes formatos explicativos del éxito político de estos partidos, que asimismo han sido aplicados para dar cuenta del ascenso electoral del MAS: uno de ellos destaca, sobre todo, el peso de la apertura de oportunidades en el ámbito de las instituciones; el otro presenta un modelo centrado, fundamentalmente, en los actores y sus estrategias.

Por una parte, muchas de las obras de referencia sobre la emergencia y desarrollo de los partidos políticos indianistas subrayan especialmente factores de tipo institucional: cambios constitucionales, reforma de los sistemas electorales, procesos de democratización, apertura de la estructura de oportunidad política etc. Así, por ejemplo, Deborah Yashar (2005) privilegia en su investigación las dimensiones institucionales y, en su perspectiva, las instituciones estatales y las políticas públicas conforman las identidades mediante la construcción de la ciudadanía, la estructuración de las modalidades de intermediación de intereses, y canalizan la expresión de identidades a través de específicos ámbitos institucionales. En concreto, en su explicación se privilegian los “regímenes de ciudadanía” (*citizen regimes*) específicos de cada coyuntura y cada país latinoamericano. Al definir el estatuto de ciudadanía y sus vías de inclusión y exclusión, así como al regular las relaciones del ciudadano con el Estado, aquéllos conforman de modo decisivo las conexiones entre Estado y sociedad, imponiendo o favoreciendo determinadas identidades mediante los correspondientes canales institucionales. Esto no implica que el proceso de estatalización de la ciudadanía genere una identificación siempre compartida y no contestada, por el contrario, no sólo existe posibilidad de conflicto identitario más o menos abierto, sino asimismo (debido a déficits de *state-building* y nacionalización) mantenimiento de identidades y tradiciones de gobierno locales. De hecho, el conflicto entre las políticas del Estado y las bases materiales y políticas de estas identidades locales desempeñan un papel clave en la politización de las identidades étnicas, esto es, en el surgimiento del indianismo político (Yashar, 2005: 283). Así, a partir de los casos de Bolivia, Ecuador y Perú puede observarse

cómo, por una parte, los estados corporatistas de mediados del siglo XX permitieron, pese a la sistemática identificación institucional de los indígenas como campesinos, el mantenimiento de una autonomía precaria y la parcial subsistencia para las comunidades indígenas de sus tradiciones, culturas y modos de gobernanza. La posterior erosión neoliberal de esta autonomía supuso, al poner en peligro la pervivencia de la viabilidad de las comunidades, una politización de las diferencias étnicas que se tradujo en un cambio de identificación de “campesinos” a “indios”. Ciertamente, este factor institucional estatal (ciudadanía) no es la única variable de relieve: de hecho, sólo allí donde existían previas redes organizativas supracomunitarias y un ámbito mínimamente consolidado de asociacionismo político se tradujo el potencial de movilización en acción colectiva (en Bolivia y Ecuador, pero no en Perú). De modo paralelo, se ha mostrado de modo convincente que nada hay de intrínsecamente violento, esencialista, o de encapsulamiento étnico en la movilización indígena, como la literatura sobre movilización étnica tendía a asumir (Horowitz, 1985; Sisk, 1996), sino que aquellas derivas son causadas por factores exógenos como restricciones en el acceso en clave étnica al gobierno que proveen incentivos para prácticas disruptivas (Birbir 2007).

Por su parte, en su importante libro sobre el indigenismo en Bolivia, Ecuador y Perú, Donna Lee Van Cott —libro que supone un salto cualitativo en la literatura por cuanto aporta, por vez primera, una explicación multicausal de por qué los *movimientos* indianistas se transforman en *partidos* políticos y obtienen o no éxitos electorales— concede también una capital relevancia explicativa a los factores institucionales. Así, en lo que concierne a Bolivia el reconocimiento constitucional del multiculturalismo, las reformas constitucionales de 1994 y la creación de pequeños distritos uninominales para la elecciones a la cámara baja, así como la Ley de Participación Popular de 1994, con la creación de 311 nuevas municipalidades, constituyen variables independientes fundamentales para dar cuenta de la consolidación y posterior éxito de los partidos indigenistas (Van Cott, 2005). Además de la insistencia en la apertura de la oportunidad política institucional, la investigación de Van Cott muestra una clara evolución hacia la inclusión de variables adicionales relativas a los actores, como la apertura del sistema de partidos o la propia madurez y consolidación de las organizaciones indígenas (Van Cott, 2005; Van Cott y Rice, 2006).

Pues bien, estos últimos son, precisamente, los factores en los que insiste, pasándolos a un primer plano de la explicación, un segundo grupo de investigaciones centradas en los actores y sus estrategias. Así, Raúl Madrid

postula que son variables como la crisis de los partidos tradicionales bolivianos (MNR, ADN y MIR), la capacidad de movilizar masivamente votantes indígenas recogiendo muchas de sus tradicionalmente desatendidas demandas, o la capacidad de desarrollar estrategias *catch-all* las que explican el éxito del MAS (Madrid, 2005a; 2005, b). Alcántara y Marengi (2006), por su parte, han insistido asimismo, en perspectiva comparada, en que la capacidad de desarrollar vínculos con otros grupos sociales no indígenas y la apropiación del espacio de izquierda a través de una estrategia incluyente, constituyen causas fundamentales del éxito del MAS.

Ambos enfoques distan, sin embargo, de ser excluyentes, toda vez que acción y contexto institucional, movilización y estructura de oportunidad política, constituyen aspectos interconectados y en permanente retroalimentación (Máiz, 2003a). De ahí que los propios autores modulen sus análisis y, en la medida en que profundizan en los mismos, generen explicaciones más complejas y multicausales: las obras de Van Cott y Madrid lo patentizan con claridad, pese a mantener cada uno de ellos su peculiar énfasis en una u otra variable independiente. Ya no puede sostenerse, por ejemplo, si acaso fue posible alguna vez, como hace Madrid, que el modelo de Van Cott constituye una “explicación institucionalista” (Madrid, 2005: 6); al tiempo que él mismo se ve obligado a reconocer al campo multiorganizativo previo del que emergen los movimientos indianistas más papel explicativo que el que estaba dispuesto a conceder inicialmente, desde una óptica centrada en la dinámica electoral y del sistema de partidos.

Y sin embargo, en ambos modelos explicativos existe una dimensión ausente que, de ser introducida, complementaría en buena medida el nexo entre estructura de oportunidad política (EOP) y estrategia partidaria; a saber: el *discurso político*. En efecto, la EOP no constituye sólo un dato “objetivo” y autoevidente para los actores, presenta siempre una dimensión subjetiva de “oportunidades percibidas”, que relativiza parcialmente la índole estructural del concepto para ponerlo en conexión con la producción del sentido que acompaña a la “lectura”, esto es, a la interpretación que los actores hacen de la apertura o cierre de la ventana de oportunidad. Pero aquí nos encontramos con un importante obstáculo epistemológico. En efecto, el análisis tradicional del indianismo ha estado dominado, salvo excepciones, por una más que discutible epistemología *realista* extrema, una epistemología que se traducía en la asunción empirista de la etnias o las comunidades étnicas como entidades sociales e históricas cosificadas, como colectividades sustanciales, en buena medida atemporales, internamente homogéneas y claramente diferenciadas hacia el exterior. De este modo, una

etnia (aymará, quechua, guaraní) previamente cristalizada en la historia, constituida a partir de una específica *etnicidad*, esto es, un conjunto de rasgos diferenciales objetivos (“raza”, lengua, cultura, historia, tradición, territorio, etc.), generaría tarde o temprano una identidad colectiva en torno a unos intereses comunes, que se expresan y reivindican mediante movimientos y partidos indianistas los cuales, descubriendo la diferencia prístina de la etnia respectiva, generalizan la conciencia étnica, abandonando la identidad campesina —artificial, en cuanto inculcada desde el Estado— a favor de una identidad indígena, esta última natural y auténtica.

Ahora bien, frente al realismo extremo parece más adecuado admitir que los marcos conceptuales, ideológicos y lingüísticos con que damos cuenta de la realidad poseen una innegable implicación ontológica, y devienen constitutivos de los objetos de conocimiento. Esto no implica en modo alguno suscribir las tesis del constructivismo radical o posmodernista, que considera que la identidad colectiva, en el caso que nos ocupa, las etnias indígenas, no son más que el resultado de las ideologías o las teorías etnicistas que las “inventan”. Muy diferentemente, una epistemología *constructivista realista* nos llevaría a admitir que lo que llamamos realidad indígena es un complejo de fenómenos *dependientes del lenguaje* (Putnam, 1995) que: 1) si bien existen autónomamente de nuestros recursos conceptuales y discursivos, y por tanto imponen límites al contenido de nuestro conocimiento e interpretación; a la vez, 2) sólo constituyen hechos políticamente significativos en la medida en que se interpretan o conceptualizan desde algún marco de sentido, habida cuenta de que no hay un mundo indígena, objetivo y exterior, enteramente al margen de los marcos conceptuales ideológicos de los actores (Olivé, 1999).

Pero esto, a su vez, hace de la producción y comunicación política del sentido una dimensión capital del fenómeno social a explicar, el indianismo, requiriendo que el análisis de la estructura (EOP, instituciones, políticas públicas) y de la acción (formatos organizativos, liderazgo, repertorio de movilización) se complete con un análisis de las *interpretaciones* en juego. Este *análisis interpretativo* asume que: 1) las creencias poseen una relación constitutiva con las acciones, o dicho de otro modo, que acción y sentido son mutuamente constitutivos el uno del otro, de ahí que el “discurso” se extienda no solamente a las palabras sino a las prácticas; y 2) las creencias son holísticas, esto es, se hallan insertas en tradiciones específicas de las que resultan deudoras, pero con las que cabe distanciamiento y contestación.

En el caso que aquí nos ocupa, todo lo anterior implica que las etnias no *son* ni *están* disponibles para una eventual expresión política, sino que se

gestan, se producen, esto es, no constituyen datos o puntos de partida sino resultados contingentes de procesos sociales y políticos abiertos e indeterminados. De esta suerte, las precondiciones étnicas diferenciales (lengua, historia, tradiciones, mitos y símbolos) constituyen una materia prima reelaborada, seleccionada y, en ocasiones, abiertamente “inventada”, desde las estrategias políticas actuales, por los intelectuales, líderes y movimientos indianistas. Por ello, la ideología indianista no puede ser considerada como la expresión externa de una comunidad originaria preexistente, sino como uno de los elementos decisivos de la movilización política que, en pureza, constituye a la etnia misma en su realidad presente. En suma, el discurso no es un factor meramente expresivo y exógeno, sino estrictamente *constitutivo* y *endógeno* de la realidad indígena.

Así, en un contexto social que reúne unas iniciales precondiciones étnicas heredadas —cultura, historia, mitos, símbolos— producto a su vez de un previo trabajo intelectual y político de las elites e intelectuales en el pasado, activadas por unas favorables precondiciones políticas (democratización o descentralización del Estado, por ejemplo) y económicas (pobreza y/o división étnico-social del mercado de trabajo, por ejemplo), la movilización indianista, mediante un largo proceso de organización, liderazgo y discurso, aglutina a un bloque étnico-social específico, de entre los varios posibles y de contornos más o menos fluidos y porosos (incorporando al proceso a mestizos y blancos, por ejemplo) a partir de los mismos materiales étnicos heredados del pasado.

Ahora bien, tanto al abordar el problema de las precondiciones étnicas como de la EOP, insistíamos en que al margen de los factores “objetivos” que ambas implicaban, incorporan un momento incontestable de subjetividad, de autocompresión de las características diferenciales, así como de las “oportunidades percibidas”. Pues bien, todo ello nos conduce, por último, a la dimensión mítico-simbólica de la construcción política de la identidad colectiva indígena, y tras ella al discurso indianista como dimensión capital de la misma.

Para el análisis de esta dimensión resulta de especial interés la técnica del *frame analysis*, el análisis, esto es, de los marcos interpretativos de la movilización política indígena (*mobilization frames*) (Máiz, 2004; Chihu, 2006). Es más, creemos que el creciente énfasis en considerar los movimientos sociales como fenómenos (también) culturales, capaces de elaborar y generalizar identidades colectivas y mundos de sentido, resulta en extremo pertinente en lo que atañe al análisis del indianismo latinoamericano como movilización, toda vez que la realidad de la etnicidad es política y cultural, y sus

características se derivan menos de indicadores objetivos, que del significado conferido inicialmente por los intelectuales y las elites, y posteriormente por los movimientos y partidos, asumido luego por la mayoría del grupo, a ciertas propiedades culturales, territoriales e históricas y a su interacción y experiencias compartidas. De hecho, puede observarse cómo la etnicidad indianista diluye su referencia a los “datos objetivos” y se sitúa principalmente en el terreno de la producción simbólica: la realidad diferencial resulta reinterpretada constantemente a través de la elaboración mítico-simbólica y la acción política indianista. Pues bien, constatado este abigarrado conjunto de mitos, tradiciones, valores y símbolos, resultaría vano cualquier intento de aprehenderlo al margen de sus condiciones discursivas de emergencia, pues las etnias son, en este sentido específico realista-constructivista, “comunidades imaginarias”. Y a tales efectos, el concepto de “marco interpretativo”, como conjunto de creencias colectivas que dotan de sentido a la participación en la acción colectiva, resulta de indudable utilidad. Pues los marcos sintetizan unas veces de modo intencional —“estrategias enmarcadoras”—, otras de forma inconsciente como resultado de aquéllas —“marco de movilización”— los elementos capitales del discurso del movimiento: sentido de injusticia o desigualdad (*grievances*), pertenencia a una identidad colectiva, y motivación para la acción política.

Ahora bien, si 1) las etnias indígenas son procesos contingentes de génesis social y política, no meras comunidades históricas cristalizadas, y 2) el indianismo constituye un factor endógeno de la producción política de la etnia en su realidad presente, y no puro reflejo de la previa existencia de aquella (lo que en puridad nos remitiría a una supuesta atemporal, prístina “esencia” indígena), debemos orientar el estudio de este último hacia el análisis pormenorizado de las dimensiones empíricas de estructura, acción y sentido, específicas de los procesos de construcción de identidades políticas colectivas.

En razón de todo lo dicho, la eventual y siempre contingente producción política de una etnicidad indígena y/o nacional requiere, más allá de la sola diferencia etno-cultural, una movilización política exitosa, y para ello la concurrencia de una serie de condiciones, que podemos sintetizar del modo siguiente (Máiz, 2003a):

- 1) Unas *precondiciones étnico-culturales* (cultura, lengua, historia, territorio etc.) que, sin embargo, se consideran no como un dato, sino como el producto de un trabajo permanente de selección, filtrado e invención que realizan los intelectuales, líderes indianistas sobre un “materia pri-

ma” étnica de mayor o menor riqueza, a su vez producto de elaboraciones pasadas por parte de previas generaciones de elites, líderes e intelectuales.

2) Unas *precondiciones económico-sociales* que favorezcan la existencia de una identidad colectiva, de un “nosotros” versus un “los otros”, de lo “propio” frente a lo “ajeno”; por ejemplo: una matriz de intereses comunes generalizables y potencialmente conflictivos con otro grupo o grupos; una política económica neoliberal que genere desarraigo, erosión de lazos comunitarios, destrucción del territorio y necesidades de identificación en sectores de la población que han perdido los lazos tradicionales; unos umbrales mínimos de movilidad social o de comunicación supralocal que promuevan la percepción de un espacio social común, etc.

3) Una propicia *estructura de oportunidad política*; ora *formal*: descentralización política (federalismo, municipalización etc.), apertura del acceso político (nivel de democracia real del sistema político) que incentiven la politización de la diferencia nacional; ora *informal*: desalineamientos electorales, crisis del sistema de partidos que permitan la captación de nuevos votantes, disponibilidad de nuevos aliados, etc.

4) Una *movilización política* eficaz que, a través de su trabajo organizativo y *discursivo*, consiga generalizar, en el seno de un amplio bloque social, la existencia del grupo étnico indígena como una evidencia indiscutible, movilizado en torno a unos intereses compartidos y unos objetivos de autogobierno determinados. Veamos esquemáticamente estos factores, deteniéndonos especialmente en el más desatendido hasta la fecha, el discursivo.

II. Los factores de la etnopolítica indianista en Bolivia: una explicación multicausal

II.1. Precondiciones étnico-culturales

En lo que atañe al primero de los factores mencionados, las *precondiciones étnicas*, lo primero que se debe hacer constar es que Bolivia constituye el país con mayor proporción de población indígena de América Latina: un 62 por

ciento de sus habitantes en el censo, de gran fiabilidad, de 2001 se declaran pertenecientes a algún grupo indígena, frente a un 25 por ciento en Ecuador, por ejemplo. De ellos el 30,7 por ciento se autoidentifican como quechuas y el 25,2 por ciento aymaras y, en mucha menor medida, guaraníes (1,6 por ciento), chiquitanos (2,2 por ciento) y otros. Si bien esto constituye un inicial factor explicativo de la formación de movimientos indianistas y aun del éxito electoral de los partidos indigenistas, dado que aquí se interpela no a “minorías marginadas” sino a la *mayoría* del país —tal y como insiste Evo Morales en sus discursos— resulta una variable del todo punto insuficiente por sí misma, dada la copresencia de otros factores que segmentan esta realidad demográfica cuantitativa. Así, ante todo, deben apuntarse las divisiones sociales internas de las etnias aymara y quechua: entre campo y ciudad (más de un 50 por ciento en la actualidad), entre región andina y tierras bajas, así como también a las existentes en el conjunto de Bolivia entre occidente y oriente (entre “collas” y “cambas”) etc. Pero en segundo lugar, habida cuenta de la muy precaria condición trabajadora o la situación de pobreza de la población indígena, ha de atenderse a la larga tradición de su interpelación previa en clave de “campesinos” o “trabajadores” o “sujetos de la revolución”, por parte de los sindicatos y partidos de la izquierda tradicional, incentivadores de una identificación política en la que la dimensión *étnico-cultural* se subordina a la pertenencia *clasista*. Esto constituye un factor de gran relieve para explicar la desmovilización indianista, por ejemplo, en Perú o, en menor medida, en Chile.

La necesaria presencia de otros factores que el mero peso demográfico puede comprobarse además en el hecho elocuente de que los primeros partidos indígenas con cierto éxito, aparecieron por vez primera en Colombia en 1990, pese al exiguo porcentaje (2,7 por ciento) de población indígena en aquel país (Van Cott y Rice, 2006).

Ahora bien, la etnicidad indígena va más allá de un hecho objetivo que se manifiesta tarde o temprano políticamente por el solo peso de los números: constituye asimismo un proceso de interpretación, una tradición, un conjunto de mitos, narrativas y símbolos. Y el indianismo boliviano posee un repertorio mítico de extraordinaria fuerza y variedad: la narrativa de “la Gran Rebelión Andina”, los levantamientos indígenas andinos de 1780-1783 liderados por el quechua Tupac Amaru con el sitio del Cuzco y, sobre todo, el aymara Tupac Katari con el cerco de La Paz durante seis meses (Mallon, 1992). Por una parte se trata de rebeliones históricas decisivas no sólo porque rompieron el universo de compromisos en que se basaba del dominio español, sino por poner por vez primera en jaque al imperio. Pero por otra,

sobre una realidad compleja de rebeliones que incorporaron no solamente a indígenas, sino a criollos, mestizos e incluso algunos españoles —si bien en menor medida que Bolivia que en Perú— se alzaría una completa mitología de “el nuevo inca” y el retorno del incario, de la revancha de los pueblos originarios sometidos desde la invasión del siglo XV, sobre el que añadirían nuevos relatos interpretativos: “precursores de la independencia boliviana”, incluso “antecedentes del nacionalismo militarista”, etc. (Demélas, 1992). Este capital mítico-simbólico mantuvo sus resonancias hasta la actualidad, como puede comprobarse en su reiterada invocación en los discursos de Felipe Quispe o Evo Morales (Albó, 2006), proveyendo de referencias fundacionales al indianismo contemporáneo —“500 años de resistencia”— como luego hemos de ver.

El segundo elemento de este repertorio de tradiciones indianistas lo encontramos en la guerra federal de 1898-1899, cuando, al hilo de los conflictos que motivaron el cambio de capital de Sucre a La Paz, un caudillo aymara, devenido héroe legendario —Zárate Willka *el Mallku*— introdujo demandas indianistas a cambio del apoyo militar a Morales: liberación de los colonos, devolución de las tierras a los indígenas, participación de estos en el gobierno, del que fueron históricamente excluidos desde la fundación del Estado boliviano. La reivindicación de esta tradición del Zárate Willka por parte de Felipe Quispe va más allá de la utilización del apodo “*el Mallku*”, el cóndor, para prolongarse en la “imitación del levantamiento armado” de aquél.

Ahora bien, este capital mítico-simbólico ocupará un lugar subordinado ante el impacto de la avasalladora narrativa nacional-republicana del Estado boliviano. Si en el Estado salido de la independencia en 1825 se había excluido fundacionalmente a la población indígena, de la mano del mito del mestizaje, en el Estado de 1952 mediante la construcción de la *Nación* boliviana, se incorporó a los indígenas si bien en cuanto *campesinos*, denegando su identidad étnico-cultural. El modelo a imitar sería el del Estado mestizo mexicano —“la raza cósmica” de Vasconcelos— en el que la identificación campesina de los indígenas se instrumenta mediante un trasfondo de su vinculación corporatista al Estado y redes de intercambio clientelar de favores por votos: reforma agraria, subsidios y reparto de tierras, sindicatos campesinos corporatistas, aculturización, y asimilación en una identidad nacional mestiza mediante la escuela, el ejército y los medios de comunicación.

Debe repararse en la doble dimensión implicada en esta creación de un Estado corporatista boliviano por parte del *Movimiento Nacionalista Revolu-*

cionario durante los años '50: por un lado, la construcción de las instituciones estatales sobre un modelo de intermediación clientelar de intereses y la creación de estructuras sindicales que promovieron una relativa homogenización de las instituciones comunitarias locales; por el otro, el intento por vez primera de creación de un nación boliviana, esto es una identidad colectiva compartida por todos los bolivianos a partir de la lengua, relato histórico, enemigo externo (Chile) y símbolos y mitos comunes (bandera tricolor), en la que no había lugar alguno para identidades colectivas indígenas originarias.

La dictadura de Barrientos, a partir de 1964, mediante el “pacto campesino-militar”, reformularía en claves autoritarias, superponiendo la trama corporatista de los favores clientelares con la represión, esa base campesina del sistema político boliviano y su endémico no lugar para las naciones y pueblos indígenas originarios. Sólo con la crisis parcial de estos lazos y en especial la ruptura de la autonomía comunitaria en la zona de La Paz (que no en Cochabamba), y la masacre de Cochabamba de 1974, se abriría una ventana de oportunidad para la emergencia de nuevos procesos políticos de identificación, alumbrando en primer lugar, en clave *indigenista*, el *Movimiento Nacional Tupac Katari* (1968), el *Movimiento Indio Tupak Katari* en 1978 y, en segundo lugar, en clave *katarista*, la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB) y el *Centro Campesino Tupac Katari* en 1971. Precisamente en el Congreso Nacional de 1983 de la CSUTCB se postuló públicamente, por vez primera, el reconocimiento de Bolivia como “Estado plurinacional”.

II. 2. Precondiciones económico-sociales

El segundo factor de etnificación política viene constituido por las precondiciones económicas. En este orden de cosas es preciso recordar que, paralelamente a los procesos de nacionalización del Estado boliviano, las reformas agrarias (1953) introdujeron políticas sociales que promovieron una progresiva campesinización de las comunidades indígenas. Estas últimas consiguieron no sólo parcial reconocimiento de la propiedad comunal sino, además, un correlativo ámbito de autonomía cultural y política, si bien, en todo momento, en cuanto comunidades *campesinas*. Frente a una situación heredada en la que se daba la concentración más alta de la propiedad de la tierra en pocas manos de toda América Latina —un 4 por ciento de los propietarios poseían el 82 por ciento de la tierra (Dunkerley, 1984)— y de la mano de las reformas políticas corporatistas que luego comentaremos, las

reformas agrarias supusieron un relativo acceso a recursos y mínimos vitales, a ciertos derechos sociales y, sobre todo, a los efectos que aquí interesan, incentivaron un reforzamiento de la vertiente campesina de las identidades colectivas. El efecto de las reformas agrarias, por tanto, consistió, por una parte, en la creación de intermediación corporatista de intereses mediante el establecimiento de lazos clientelares con el MNR (vía institucionalización y privilegización como interlocutores de los sindicatos, por ejemplo), que integraban verticalmente a los campesinos en una cadena de dependencia e intercambio de *apoyo político* (electoral o de otro tipo, incluida la aquiescencia pacífica a la dominación) por *favores* (subsidios, distribución de la tierra, créditos agrícolas, etc.) que bloqueaba la movilización colectiva en defensa de sus intereses (Gráfico 1). Estas redes jerárquicas de intercambio directo de favores por apoyo generaban a la vez dependencia y sumisión al patrón y competencia y desconfianza con los iguales, fragmentando y aislando a los clientes-campesinos (Máiz 2003).

Por otra parte, esta desmovilización política se articulaba con una paralela *desindigenización* de la población aymara y quechua, reforzando el modelo de nación mestiza que se implementaba desde el Estado, con la erosión asimilacionista de los componentes étnico-culturales de la identidad colectiva de las comunidades. Precisamente, en las zonas donde los sindicatos tuvieron más éxito en la integración de las comunidades, como en la zona de los valles de Cochabamba, a diferencia de las tierras altas, desarrollaron una creciente organización y demandas ascendentes de reconocimiento de ciudadanía para los campesinos (Albó, 2003 y 2006). Esta desetnificación puede visualizarse, por ejemplo, en el significativo cambio de nombre del *Ministerio de Asuntos Indígenas y Campesinos*, que pasó a denominarse *Ministerio de Asuntos Campesinos*; o en la reconversión de las *comunidades* campesinas en *sindicatos* agrarios y su posterior federación bajo el amparo y control del Estado.

No debe minusvalorarse el efecto —por más que relativo y limitado por el déficit de estatalización, de penetración territorial del Estado y su administración— de la creación de una *autoidentificación mestiza* en Bolivia, y la producción de, por emplear la denominación de De La Cadena para Perú, “indígenas mestizos” (De La Cadena, 2000). Esto es, ciudadanos que hablan lengua indígena, poseen rasgos indígenas, cultivan tradiciones culturales indígenas; pero se consideran a sí mismos, explícita o implícitamente, mestizos. No puede ignorarse el efecto desindigenizador y campesinizador de estas políticas corporatistas, pues originarían una desactivación o escasa polarización del *cleavage* étnico y una característica fluidez y ambivalencia

indio-campesina de las identidades colectivas bolivianas. Dato básico este último para entender las insuperables dificultades posteriores de una política indigenista excluyente y etnicista en Bolivia.

El problema, sin embargo, es que en Bolivia el propio déficit de los procesos de *state-building* se tradujo en déficit de *nation-building*: la desigual penetración del corporatismo, la existencia de amplias zonas ajenas a los circuitos de la intermediación corporatista de intereses, promovió —al igual que en otros países de América Latina— el mantenimiento de un dualismo soterrado que permitió la pervivencia de la autonomía local y comunitaria indígenas. La débil estatalización conllevó una correlativa debilidad de nacionalización: la persistencia de ámbitos comunales —cultural y políticamente autónomos— constituiría la base para una eventual y futura etnificación de las identidades colectivas. Este dualismo, es el que explica la permanencia de los *Ayllus* en los Andes bolivianos, especialmente en la zona del norte de Potosí, donde factores como la propiedad, la autonomía local y las tradiciones constituyeron una decisiva base de *potencial de movilización* indianista hacia el futuro (Albó, 2003). Sólo en el seno de este espacio relativamente intocado, resulta inteligible el proceso de deslizamiento político-discursivo, de la *tierra* como recurso productivo y de explotación, como ámbito material espacial de reproducción, al *territorio* como espacio material pero a la vez político-simbólico, de autonomía, autogobierno, de resistencia cultural, y lingüística, de pervivencia de la tradición, usos y costumbres indígenas. Estas son algunas de las precondiciones económicas que están en la base de las demandas de reconocimiento de los *Ayllus*. Aquellas áreas, como las regiones andinas de La Paz que habían mantenido mayor autonomía local debido al, ya aludido, relativo déficit de los procesos de estatalización y nacionalización, y que serían luego las más afectadas en su autonomía relativa por las políticas neoliberales de la Nueva Política Económica (NPE), serían precisamente las que iniciarían el deslizamiento político identitario hacia el indianismo.

Pues, en efecto, con posterioridad, toda una adicional serie de factores vinieron a reforzar la etnificación de la política boliviana: ya en los '60 y '70 el pacto militar campesino con Barrientos (1964), erosionó la autonomía que, en diversos grados venían disfrutando las comunidades indígenas bajo el pacto corporatista campesinado-MNR; pero sobre todo, el mayor traumatismo vendría de las reformas neoliberales de la NPE, a partir de 1985. Esta supuso el brusco abandono de la alianza clientelar-corporatista entre el campesinado y el Estado y el desmantelamiento de las políticas sociales para el campesinado que aún estaban en pie. O lo que es lo mis-

mo, la erosión de la base económica del corporatismo clientelar y un nuevo asalto a la ya precaria autonomía de las comunidades (Yashar, 2005: 181). A la pérdida de las estructuras de intermediación clientelar de intereses entre campesinos y Estado, debe añadirse el corte del flujo de recursos de intercambio de favores por apoyo político: desmantelamiento de las políticas de regulación, de los subsidios para los productos agrícolas, al petróleo, etc. El recorte de los servicios sociales (educación y sanidad), la liberalización de los precios agrícolas, el colapso de créditos los agrarios, la privatización de las tierras comunales, supusieron no sólo el fin del corporatismo sino el suministro de una serie de incentivos para la génesis etnopolítica de identidades indígenas, para el paso, en fin, a un cambio de identificación de campesinos a indígenas. Incluso el cierre de las minas menos productivas significó que los mineros, en su mayoría de procedencia indígena, se vieran empujados a la emigración (“relocalización”) en busca de sustento para sus familias, y muchos de ellos se organizarían en las zonas cocaleras del Chapare (Madrid, 2005). Así, para el medio millón de indígenas que pasaron a depender del cultivo de la coca no se trataba sólo de la mera supervivencia económica mediante el trabajo en el campo, sino de una inédita articulación de esta supervivencia con las tradiciones y cultura indígenas de la zona (“Cocamama”, “Hoja sagrada”).

II.3. Estructura de oportunidad política

El traslado del potencial de movilización para el etnificación del campesinado que hemos visto emerger en las precondiciones étnicas y económicas, precisa, sin embargo, de una propicia estructura de oportunidad política para trasladarse eficazmente a la acción colectiva. Pues bien, de la apertura de una favorable estructura de oportunidad política, tanto en lo que se refiere al contexto institucional, cuanto al escenario de competición con otras fuerzas, ha constituido un factor, o grupo de factores, decisivos para el explicar tanto la movilización del indigenismo en Bolivia, cuanto el éxito del MAS en el seno de la misma.

Entre los factores de la EOP más importantes (Van Cott, 2005; Yashar, 2005) hemos de situar los siguientes: A) En el ámbito de las instituciones: 1) la democratización y apertura políticas a resultas del abandono del corporatismo tradicional; 2) las reformas institucionales de los años '90, especialmente la reforma constitucional de 1994; 3) el proceso de descentralización promovido por la Ley de Participación Popular de 1994; B) en el ámbito de los actores: 1) la crisis de los partidos competidores, 2) los

desalineamientos electorales y 3) la disponibilidad de aliados potenciales en sectores no indígenas. Veamos unos y otros de modo muy sucinto.

Ante todo debe subrayarse que la apertura política y el neoliberalismo no solamente tuvieron efectos económicos, como ya se ha indicado, esto es, la erosión de las bases del precario autogobierno local y de la vida tradicional de las comunidades, lo que de por sí constituyó un factor no desdeñable en la indigenización de la política. Además, la ruptura de las redes de intercambio de favores por votos, propias del clientelismo corporatista, abrió una adicional ventana de oportunidad política para la movilización sobre lazos horizontales, “étnicos”, en el sentido amplio que luego veremos al analizar las estrategias y el discurso. El debilitamiento de las férreas redes verticales de intermediación clientelar (y su subcultura de la subordinación y el favor, de ausencia de derechos), que bloqueaban la eventual movilización horizontal de quienes compartían similares intereses económicos, políticos y culturales, constituye una precondition para la progresiva emergencia de acción colectiva identitaria (Gráfico 2); la cual, a su vez, en razón de los otros incentivos aquí examinados, adquirirá un carácter no clasista, sino crecientemente indianista. Así, redes y movimientos en torno a intereses compartidos entre indígenas sustituirán progresivamente a los fragmentadores y desmovilizadores lazos jerárquicos de dependencia clientelar con el patrón y el Estado.

Por lo que respecta al primer elemento institucional de la EOP, la interacción entre la movilización y la consecución de reformas legales y constitucionales de reconocimiento de la pluralidad étnico cultural constituye un elemento de interés. Pese al déficit de implementación y a la índole retórica del reconocimiento, éste siempre otorga un plus de legitimidad y legalidad a las reivindicaciones de los derechos culturales y políticos indígenas. La ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre autodeterminación de los pueblos indígenas en 1992, sería seguida de la constitucionalización, desde 1994, de Bolivia como un país “multiétnico” y “multicultural” (art. 1), de la legalización de las “autoridades naturales” de las comunidades indígenas a efectos administrativos, y de la posibilidad, ciertamente restringida, de aplicación de normas propias de derecho consuetudinario (art. 171), así como del reconocimiento de derechos de propiedad colectiva; a lo que habría que añadir la constitucionalización de la educación bilingüe (Yrigoyen, 2005).

Además, las reformas constitucionales de 1995, con la creación de nuevas circunscripciones electorales, tuvo un papel de relativo relieve (Van Cott, 2005). La creación de un sistema mixto a lo alemán que, mas allá del tradicional sistema proporcional, procedió a crear pequeños distritos uninominales

para la elección de una parte de la cámara baja, se tradujo en algunos casos en que la concentración territorial de una minoría étnica indígena se pudiera beneficiar de un efecto mayoritario al coincidir los límites étnicos con la circunscripción, lo que resultó en refuerzo electoral del MAS. Pero no sería ésta, sin embargo, la reforma decisiva a los efectos que aquí interesan sino, sobre todo, la descentralización promovida por la Ley de Participación Política (LPP) de 1994 con la creación de 311 nuevas municipalidades (Van Cott, 2005; Albó, 2006). De hecho, la LPP otorgaría el primer reconocimiento jurídico a las comunidades indígenas bajo la denominación de “Organizaciones Territoriales de Base”. Esto permitiría a los partidos indianistas bolivianos y especialmente al MAS, por las razones estratégicas que luego se verán, hacerse con el poder en varias municipalidades, lo que, conjuntamente con reconfigurarlo como partido de gobierno, generador de recursos, y cimentar su reputación, constituiría un escalón en la lucha de acceso al poder nacional. Finalmente, no debe olvidarse la Ley INRA de 1996, la cual reconoció la forma de propiedad comunal “Tierras Comunitarias de Origen” (TCO) como territorios indígenas, lo que se traduciría en adicional incentivo a la movilización en pro del reconocimiento de TCO y la construcción político discursiva del concepto clave de “territorio”.

En lo que respecta al escenario de competición, a su vez, el indianismo político se benefició de modo muy importante de la crisis política sufrida entre 1989 y 2002 por los principales partidos, tanto de los tradicionales, cuanto de los más directos competidores por la izquierda: *Movimiento Nacionalista Revolucionario*, *Acción Democrática Nacionalista* y *Movimiento de Izquierda Revolucionario*. Ello puede constatarse al comprobar cómo el crecimiento del MAS se produce precisamente en los distritos con más alto grado de volatilidad electoral (Madrid, 2005). El derrumbe organizativo y electoral de la izquierda, resultado tanto de factores internos bolivianos (crisis del movimiento obrero y campesino producto de las políticas neoliberales) cuanto externos (crisis del socialismo post 1989) (Máiz, 2004), sería decisivo por dejar expedito el ámbito de competición propio del MAS. Además, la ruptura entre los indígenas y sus tradicionales aliados y organizaciones de la izquierda, en razón de la creciente etnificación de la política —que deja a aquellos, en cuanto deudores de una política de clase, paulatinamente al margen de las nuevas demandas indianistas— deja el terreno libre para incorporar no sólo voto disponible, sino asimismo efectivos orgánicos y líderes políticos, que refuerzan las organizaciones indianistas que no empleen un criterio sectario etnicista. Si a ello aunamos la derechización del MIR, patentizada en su asunción de políticas públicas neoliberales (gobierno de Paz

Zamora en alianza con la Acción Democrática Nacionalista del ex dictador Hugo Banzer), completamos un escenario de recomposición y erosión de la izquierda que producirá crecientes desalineamientos electorales y disponibilidad de líderes y militantes a incorporarse a la causa indianista *formulada desde la izquierda*. La incorporación de líderes como Antonio Peredo, periodista de origen guevarista; Gustavo Torrico, procedente del Partido Socialista; Manuel Morales, originario de CONDEPA; Filemón Escobar, conflictivo líder minero trotskista y muchos otros, permitirá tejer alianzas, tender puentes con los restos de esas organizaciones y, a la par, ampliar el abanico del espacio electoral incorporando los electores desagregados de aquellas filiaciones. Bien es cierto que para que esta EOP favorable se realice, ha de aprovecharse, como luego veremos, con una adecuada estrategia político-organizativa y discursiva por parte de un indianismo político de izquierda.

Esta crisis del sistema de partidos tradicional en la Bolivia de los noventa tuvo aún un ulterior efecto: la orfandad de muchas organizaciones de la sociedad civil, las cuales, una vez rotos sus lazos previos, quedaron en disponibilidad de aliarse con las nuevas fuerzas emergentes del indianismo. Así, a las densas redes organizativas de origen (cocaleros, sindicatos, etc.) que luego veremos, debe añadirse la existencia en el seno de la sociedad civil de organizaciones no partidistas, accesibles a la forja de nuevas alianzas: uniones de maestros rurales, asociaciones de pequeños industriales, asociaciones artesanas, federaciones industriales, incluida la federación con las organizaciones de indígenas de las tierras bajas, que hasta el momento llevaran una vida autónoma: las iglesias en primera instancia, la CIDOB con posterioridad. Estas alianzas aportarían al MAS una valiosísima pluralidad de recursos materiales, organizativos (candidatos, militantes), simbólicos (prestigio, respetabilidad y acceso a diversos ámbitos sociales) (Madrid, 2005). Ciertamente, sin embargo, se presentarían también dificultades varias derivadas tanto de la heterogeneidad de los nuevos apoyos, las trayectorias previas de los nuevos líderes y diputados con muy diversas procedencias; cuanto de la necesidad de cambio de registro de los líderes indígenas provenientes de la lucha sindical, en el nuevo escenario y reglas de la política municipal y parlamentaria (y sus códigos racistas).

Tampoco, en fin, debe olvidarse, al referirnos a la favorable estructura de oportunidad política, al cambio del contexto internacional a partir de 1989 con la caída del Muro de Berlín, la crisis de la URSS, el Convenio 169 para pueblos indígenas y tribales de la OIT, también de 1989, (y ratificado por Bolivia en 1991, tras la marcha indígena “Por el Territorio y la Dignidad” de 1990, y parcialmente incorporado en el art. 71 de la Constitución

en las reformas de 1994). Así como la Celebración del “Quinto Centenario del Descubrimiento de América”, en el año 1992, que pondría en el orden del día el genocidio indígena, facilitando su reinterpretación como campaña *Quinientos años de Resistencia*. Esta Campaña será el resultado de una doble confluencia de la estructura de oportunidad exterior: los actos en España y América de la celebración del quinto centenario, con la visibilidad internacional que ello comportaba, y el creciente protagonismo de las ONG internacionales. El efecto de esta confluencia sería multiplicador e imprevisto, como por ejemplo la articulación de las demandas de los pueblos indígenas del oriente con los del occidente de Bolivia, que se pone de manifiesto en la inclusión entre las reivindicaciones de la defensa de los usos tradicionales de la hoja de coca (“hoja sagrada”), ajenos a la cultura oriental, reivindicación que se llegaría a convertir en emblema nacional frente a la política antinarcotráfico de Estados Unidos: “Coca igual soberanía” (Stefanoni y Do Alto, 2006).

II.4. Movilización política

Finalmente, un factor decisivo en el éxito del MAS es el constituido por la *movilización política* misma, esto es, la apertura de sus propias oportunidades a partir de un contexto inicialmente favorable en razón de los tres grupos de factores examinados hasta ahora. Desglosaremos dos dimensiones de la acción colectiva estrechamente interconectadas: la propiamente *organizativa* y la *discursiva*, en la que hemos de insistir especialmente por las razones apuntadas al comienzo.

Una favorable estructura de oportunidad política constituye un catalizador indispensable, pero no garantiza por sí sola que se traslade de modo efectivo a la acción el *potencial de movilización* indianista que surge de las precondiciones étnicas y económicas. Es precisa una movilización exitosa que supere los problemas de la acción colectiva mediante formatos adecuados que permitan la acumulación de fuerzas y la estructuración de una organización sólida y estable. La *organización* deviene así punto central de cualquier explicación del éxito o el fracaso de una movilización indianista. En lo que respecta al indianismo boliviano existen dos aspectos, al menos, que merecen ser destacados: 1) la previa disposición de un rico sustrato de redes y movimientos; y 2) un formato político plural movimiento-partido generador de un campo multiorganizativo muy inclusivo.

Desde luego, la existencia de unas demandas indígenas desatendidas no se traduce de modo automático en la emergencia de nuevos “*issue*

cleavages” sin una adecuada mediación organizativa: o, en rigor, sin una adecuada producción político-organizativa de las preferencias indianistas. En este orden de cosas, la disponibilidad de un capital previo de organizaciones y redes constituye un factor a todas luces decisivo en la emergencia y eventual éxito del indianismo político (Máiz, 2003a y 2004). Como ya hemos apuntado, la movilización política indianista requiere el establecimiento de redes y vínculos organizativos horizontales frente a la desmovilización y atomización generada por factores: desvertebración territorial, localismo, cierre comunitario, déficit de comunicación social, aislamiento, así como la generada por los vínculos verticales derivados de las estructuras clientelares de dominación. En este orden de cosas el previo capital organizativo aportado por sindicatos (por ejemplo, los sindicatos campesinos bolivianos que se remontan a los años '50), las iglesias, las organizaciones indianistas primeras, constituyó una sólida base de partida de la movilización posterior. Así, la densidad de redes y la madurez organizativa de los movimientos se configura como variables explicativas fundamentales de la fuerza adquirida por el MIP y el MAS (Van Cott, 2005).

Un dato elocuente a estos efectos lo constituye el hecho de que los movimientos y partidos indianistas aparecieron en Bolivia mucho antes que en cualquier otro país de América Latina. Por eso resulta preciso introducir como factor causal del éxito indianista de los '90 los precedentes organizativos de los años setenta: el hecho de que aquellos primeros movimientos o partidos fracasaran con anterioridad a los cambios institucionales y de contexto ya mencionados de 1995, no puede llevar a olvido su decisivo aporte de capital organizativo previo a las movilizaciones y éxitos de los 2000. También, por cierto, en las movilizaciones precedentes resulta preciso rastrear la escisión del indigenismo tanto 1) entre las organizaciones de las tierras bajas y las altas, con dinámicas harto diferenciadas, así como y de modo capital, 2) la división entre una tendencia política etnicista, organicista (*indianista*: la de Luciano Tapia, por ejemplo) y otra más política, pluralista e interétnica (*katarista*: la de Genaro Flores, por ejemplo), explícita en el “Manifiesto de Tiahuanacu” (1980). La masacre de Toalata, Cochabamba, en 1973 impulsaría la movilización en ambas perspectivas. Pero sería en 1978, con la vuelta de la democracia, cuando el katarismo crearía la CSUTB, y en 1982 los iniciales partidos políticos kataristas, que conseguirían los primeros diputados aymaras. De este modo en Bolivia emergen por vez primera partidos indianistas descontentos con los programas y la dependencia orgánica (e instrumentalización) de los partidos tradicionales. Ya en 1983, por cierto, el Congreso Nacional de la CSTUB postuló el reconocimiento de Bolivia como

“Estado plurinacional”. Sin embargo, la desmovilización horizontal y el electorado cautivo incentivado por las redes clientelares, así como la incorporación instrumental de indígenas a partidos no indigenistas (el caso de la Vicepresidencia de Víctor Hugo Cárdenas, como coaligado del MNR, sería el más significativo), fueron obstáculos que se superarían muy lentamente. Asimismo en los años '80 los indígenas de las tierras bajas formaron sus primeras organizaciones articuladas en la CIDOB. La unificación de los sindicatos y organizaciones cocaleros en 1988 daría paso al control por parte de éstos de la CSUTB, situándose en la antesala de superar la lucha meramente sindical y dar el salto a la política partidaria.

La Campaña *500 años de Resistencia* en 1992 constituyó un impulso organizativo decisivo en la visibilidad y consolidación del movimiento indianista. En ese mismo año, el 12 de octubre de 1992, en la Asamblea de los Pueblos Originarios, considerada verdadera acta de nacimiento del movimiento indígena boliviano como sujeto político, se discutió por vez primera la tesis del “instrumento político”, esto es, la creación de una organización claramente política y no solamente sindical, concebida como una federación plural de movimientos sociales. Y también por vez primera en 1992, se observarían señales inequívocas que preanunciaban la escisión entre los partidarios de la participación política y los más radicales, partidarios del retraimiento político, esto es, de combatir el sistema desde fuera, y para los que las demandas de la autodeterminación de los pueblos originarios se concretaban en el retorno al Ayllu y al Qullasuyo (Stefanoni y Do Alto 2006: 57). De hecho, la división haría una y otra vez acto de presencia: en 1997 aparecerá la CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyo) quien, en competencia y antagonismo con los planteamientos de la CSUTB, postularía la reconstrucción de los antiguos territorios andinos (a través del nuevo instrumento de los TCO)

La original relación entre movimientos y partido en el caso del MAS invierte la génesis tradicional de la izquierda revolucionaria latinoamericana: partidos políticos de la ciudad que se acercan al campo para organizar movilizaciones campesinas. Aquí sucede todo lo contrario, son movimientos sociales campesinos e indígenas que se federan, se coaligan para alanzar posteriormente una dimensión urbana, y más tarde se nacionalizan, no sólo en cuanto al territorio de implantación organizativa, sino en lo que afecta a los objetivos y programas. Además el estilo antiburocrático de los líderes resulta atractivo para electores desencantados con la burocracia, el corporatismo y las componendas, los “arreglos” de las colaciones neoliberales, así como para militantes de los viejos movimientos y partidos de izquierda

ahora en abierta crisis. Esta innovadora relación entre partido y movimientos se traduce, por ende, en una característica fundamental: en la estructura frentista, multiorganizativa del formato orgánico. De hecho, el “instrumento político” ya se presentó inicialmente como una federación de movimientos sociales heterogéneos y siempre en una perspectiva de control desde la base (sindical, movimientista) hacia el aparato político partidario. De esta suerte el liderazgo de Morales estuvo siempre, en mayor o menor medida, sometido al control de la base de esa abigarrada urdimbre de asociaciones y movimientos. De ahí ese nada retórico esfuerzo constante por volver a la base (“corríjanme permanentemente”) (Morales, 2006: 13), esto es, no sólo la concepción de que el partido no reemplaza nunca por entero al movimiento, sino que es una parte más del repertorio organizativo del movimiento mismo (Van Cott, 2006). Este capital formato organizativo, plural en la base y articulación movimiento-partido, del Instrumento Político y el MAS es lo que, conjuntamente con las decisivas características discursivas que luego veremos, nos impide calificarlo de *populismo* en el sentido clásico (Stefanoni y Do Alto, 2006; Madrid 2006): el tipo de liderazgo mediato-organizativo y no directo-carismático de Morales resulta una diferencia insalvable a estos efectos.

Finalmente, la CSUTB decidirá en el Congreso de Santa Cruz 1995 (“Tierra, Territorio e Instrumento Político”) dar el salto a la política electoral municipal con la creación de un “instrumento político”, la *Asamblea de la Soberanía de los Pueblos* bajo el liderato de Alejo Véliz (presentado a las elecciones locales bajo la etiqueta de *Izquierda Unida*, que agrupaba al PC y al MAS). Entrada en política electoral, aceptación de la democracia representativa y abandono inequívoco de la lucha armada: son los tres ejes que configuran el repertorio de acción que complementa la antevista estrategia organizativa inclusiva y plural.

No sólo las reformas constitucionales ya señaladas, sino la muy importante red organizativa tejida en los años previos explicará en buena medida el éxito relativo en las elecciones municipales del '95 y en las generales de 1997 (18 por ciento en Cochabamba) que supusieron, a partir de unos resultados electorales muy modestos en el conjunto del país, el principio del despegue del MAS y su líder Evo Morales, que entre tanto se había convertido en un líder de ámbito nacional tras *la Marcha por la Soberanía y la Dignidad*, así como por su detención y posterior puesta en libertad de 1994 (Patz, 1998). En 1997 Morales obtiene en su distrito cerca de un 60 por ciento de los votos, lo que catapultará su popularidad a toda Bolivia. Y en 1998 crea el *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* (IPSP), precursor del MAS.

El escenario de desarrollo organizativo dista sin embargo de ser lineal y progresivo, debido a las complejas pautas externas de competición con otras fuerzas e internas en el propio interior del indianismo político, en todo momento escindido en la sin cesar actualizada divisoria entre etnicistas y pluralistas, indigenistas y kataristas. Dicho de otro modo: a las no pequeñas dificultades institucionales previas a 1995, a la competición con otras fuerzas políticas externas, deben añadirse las dificultades que nacen de la honda división interna entre dos proyectos políticos indianistas claramente antagónicos. Más allá de un mero enfrentamiento entre líderes indianistas — Evo Morales, Alejo Véliz y Felipe Quispe— es preciso atender a la divergencia de dos proyectos políticos diametralmente opuestos en cuanto a formato organizativo, estrategia y discurso.

Así, en 2000 se forma el *Movimiento Indígena Pachacuti* (MIP) liderado por Felipe Quispe Huanca, anterior líder del MITKA en los primeros '80, y a partir de 1986 de *Ofensiva Roja de Ayllus Tupakataristas*, con un programa etnicista, antiblanco (manifestando abiertamente rechazo a los “q'aras”), monoétnico aymara, postulando la reconstrucción del incario Kollasuyo. Planteamiento extremo y nacionalista-aymara que le depararán un serio revés en las elecciones de 2002: un 6 por ciento de los votos. Sectarismo y grupusculización que se acentuarían cuando, en 2004, Quispe renuncia a su escaño de diputado para proseguir la lucha por el Qullasuyo desde “fuera del sistema”.

Por el contrario el MAS postula una visión indianista no exclusivamente Aymara sino también Quechua, siendo su líder Morales de ambas procedencias familiares y desenvolviéndose en las dos lenguas. Pero sobre todo: un indianismo muy flexible, no estrechamente etnicista sino abierto a los mestizos y blancos bolivianos, patente en el empeño de Morales de hablar castellano, abierto a alianzas muy amplias con la izquierda, incluso a incorporar como candidatos propios a políticos de tal procedencia (el caso muy significativo del Vicepresidente García Linera), a la procura de votos en caladeros electorales de lo más variado, de ahí el lema: “somos incluyentes” (Morales, 2006: 171). De hecho frente a una estrategia nacionalista indígena aymara excluyente y antiblanca, Morales y el MAS funcionarán crecientemente como un *catch-all party* en el seno de la izquierda, estableciendo alianzas con otros sectores (Gráfico 2), incorporando, como ya se ha subrayado, a líderes y militantes de origen izquierdista (por ejemplo, de la izquierda minera y urbana, en crisis desde 1985) y aún de las clases medias urbanas: “hermanos profesionales, intelectuales, de clase media” (Morales, 2006: 14). Es sintomático en este sentido que una de las

críticas planteadas al MAS desde el MIP es que aquéllos, perdiendo su pureza indígena, “han trabajado con todo lo que tenían”, esto es, han incorporado “elementos ajenos: MNR, condepistas, comunistas guevaristas, de todo” (Quispe, 2006).

Es preciso conectar estrechamente este tipo de liderazgo y este abigarrado pero trabado campo multiorganizativo mediante la extensión horizontal de la movilización más allá de los estrictos límites del indigenismo hacia otros sectores sociales (Gráfico 2), con el éxito electoral del MAS en 2002, donde alcanzó un 19,4 por ciento (casi lo mismo que el triunfador MNR de Sánchez de Lozada, con un 20,8 por ciento). Aún más, es bien visible la capitalización organizativa de conflictos como la “guerra del agua” del 2000 o la “guerra del gas” del 2003, para articular las protestas antineoliberales y las demandas indígenas, con una perspectiva *nacionalista* boliviana: planteando las exigencias de soberanía económica y política frente al control externo de los recursos por las multinacionales.

Por todo ello, resulta de capital interés detenerse en este aspecto del *discurso político* en general poco estudiado pero que, sin embargo, patentiza la existencia de dos proyectos antagónicos de indianismo en Bolivia, tanto en lo que atañe a sus estrategias, cuanto a sus actores, como a sus objetivos.

III. Las estrategias discursivas del MAS y el MIP

En efecto, una de las razones que explican el éxito político-electoral del *Movimiento al Socialismo* de Evo Morales y, correlativamente, el fracaso del *Movimiento Indígena Pachakuti* de Felipe Quispe, reside en las muy diferentes estrategias que uno y otro han postulado (Madrid, 2005; Alcántara y Marenghi, 2006). Así, una estrategia *catch-all* inclusiva por parte del MAS, que inscribía las demandas indianistas en el seno de un mas vasto programa de refundación nacional boliviano, le ha procurado no sólo crecientes apoyos electorales, sino incorporación orgánica de candidatos y cuadros de partido procedentes de los efectivos disponibles de las crisis y desalineamientos de las fuerzas de izquierda y aun de los partidos tradicionales de Bolivia. El éxito del MAS proviene de erigirse en punto de coordinación no sólo de efectivos electorales sino de militantes procedentes de otras organizaciones no indigenistas, abriendo una ventana de oportunidad en la Bolivia sociopolíticamente identificada como *mestiza*. Frente a esto, el MIP ha postulado en todo momento una estrategia etnicista esencialista y excluyente —de hecho: antiblanca— de la mano de un indigenismo de base exclusivis-

ta aymara, que no sólo lo distanciaba de la población mestiza, sino de los indígenas quechuas o guaraníes.

Si analizamos los respectivos esquemas de la dimensión discursiva de ambas estrategias, de la mano de la técnica del *frame-analysis*, podemos ver que subyacente a ambos discursos indianistas se ubica un formato ideológico común: el *nacionalismo*. En efecto, en ambos se encuentran omnipresentes, si bien con diferente peso y articulación, las principales asunciones de la ideología tipo nacionalista: 1) la humanidad se divide en comunidades naturales y sustanciales: las naciones; 2) cada nación es homogénea interiormente, esto es, posee una identidad nacional articulada en torno a los rasgos diferenciales de su etnicidad; 3) esta peculiaridad específica de lo propio señala a su vez la diferencia fundacional con lo ajeno, con otras naciones, deslinda el “nosotros” del “ellos”; 4) la libertad y una existencia auténtica de los ciudadanos requieren su identificación con una nación, hasta el extremo de que la lealtad a la nación prevalece sobre otras lealtades de grupo o clase; 5) las naciones sólo pueden ser libres y realizarse disponiendo de un Estado propio soberano e independiente; 6) el Estado debe de estar al servicio de la nación, de su lengua, cultura e intereses; 7) la libertad y la paz mundiales sólo serán posibles con la libertad e independencia de todas las naciones.

Ahora bien, se trata, con todo, de dos nacionalismos bien diferentes: un *nacionalismo boliviano* en el MAS, en el seno del cual la dimensión indígena se incorpora como base de un proyecto, “para todos” los bolivianos, de refundación nacional; un *nacionalismo etnicista indígena aymara* en el MIP que impugna la realidad nacional, no solo estatal, de Bolivia, de la mano de un proyecto restitucionista del Qullasuyu incaico. Se trata, en suma, de *dos estrategias enmarcadoras y retóricas diametralmente opuestas*: una extensiva e incluyente, que se refleja en el lema *Refundar Bolivia*; la otra intensiva y excluyente, centrada en la construcción de una frontera interior prístina indígena frente a la comunidad mestiza boliviana, expresada en el lema *Las Dos Bolivias*.

En la perspectiva aquí adoptada (Máiz, 2003a, 2003b y 2003c), toda nación es el resultado de un proceso en el que, conjuntamente con los factores ya mencionados más arriba, tiene lugar un decisivo alineamiento de marcos interpretativos entre líderes y ciudadanos, o lo que es lo mismo, un proceso de sobresignificación mítico-simbólica de una comunidad de origen como una entidad natural y autoevidente, no sólo para los intelectuales o políticos nacionalistas, sino para parte importante de la sociedad así interpelada, habida cuenta que sintoniza con creencias y narrativas populares de

autointerpretación étnica. Esto es, genera eficazmente la percepción generalizada de una comunidad, *no* política y relativamente arbitraria, una entre las varias posibles en virtud del contexto y las precondiciones étnicas y estructurales, sino sustancial e inmutable a los ojos de los nacionales, cuyo origen se remonta a tiempo inmemorial, y cuya “esencia” se articula en torno a los elementos diacríticos del núcleo duro de su etnicidad: nombre colectivo, mito común de ascendencia, historia compartida y lineal, cultura diferente, asociación con un territorio determinado, solidaridad patriótica, rechazo de lo ajeno, etc. De este modo, cada *narrativa* nacionalista se teje mediante la articulación simbólica de diversos *marcos* interpretativos específicos y es el eventual, nunca garantizado resultado político de una estrategia enmarcadora determinada.

Es, precisamente, en el seno de esta estrategia enmarcadora, mediante la articulación de valores, elementos étnicos diferenciales, intereses socioeconómicos y objetivos políticos, en el que se solventa en cada caso concreto: 1) el éxito o fracaso de la generalización de la ideología nacionalista como fenómeno de masas y no sólo de élites. En este sentido, la resonancia con la etnicidad recibida, esto es, con el sentido común popular en sus relatos, mitos y símbolos (producto a su vez de elaboraciones en el pasado de líderes, intelectuales y políticos) deviene decisiva para conseguir el alineamiento de marcos interpretativos de las elites y la población, que permitirá la asunción masiva de la ideología nacionalista, deviniendo auténtica *conciencia nacional*; 2) la orientación política del movimiento nacionalista, su repertorio estratégico, los integrantes “auténticos” de la nación y los ajenos a ella, la fórmula de autogobierno, los aliados potenciales, la índole pluralista o monista de la comunidad y el Estado futuro, etc.

Ahora bien, ¿de dónde deriva su extraordinaria fuerza inclusiva y movilizadora la ideología nacionalista? Para dar cuenta de su capitalísima eficacia es preciso prestar atención a las estructuras y dispositivos, atender al tejido mismo del discurso *nacionalizador* (en cuanto performativo, productor de la nación, no meramente expresivo de la misma). El nacionalismo genera un discurso en el que diversos dispositivos de enmarcamiento de tipo moral, factual y estético se superponen de tal manera que proporciona una urdimbre de sentido mediante la cual la identidad de los individuos se inscribe “naturalmente”, mediante inmersión, en la identidad colectiva de la nación. Así, la relación con la patria se formula como vínculo *ético* de deber para un sujeto colectivo dotado de derechos (de autodeterminación, de normalización lingüística etc.); el componente *empírico* aporta las pruebas fehacientes de la diferencia nacional como datos “objetivos”, “eviden-

tes” (lengua, raza, religión, historia, territorio, etc.); un momento *estético*, en fin, introduce los mitos de la “edad de oro”, de la común ascendencia, de la palingenesis, de la mano de una representación donde la nación constituye un hecho *natural* indiscutible, mientras el Estado no es sino un mero ente *artificial*, mudable.

Pero además, los procesos de enmarcamiento y las estrategias retóricas de la ideología nacionalista desarrollan tres tareas decisivas para la movilización política y la construcción nacional que dan lugar, a su vez, a tres tipos diferentes de marcos interpretativos: de diagnóstico, pronóstico y motivación.

a. Los *marcos de diagnóstico* identifican determinados acontecimientos o realidades como intrínsecamente problemáticos, como síntomas de un síndrome más vasto que les confiere sentido y demanda urgente solución: el “problema” nacional. Asimismo, este tipo de enmarcamiento designa no solamente las *causas* objetivas del mal nacional, sino los agentes responsables de las mismas, los antagonistas (la falta de Estado propio bajo la opresión de otra nación, la presencia de extranjeros que interfieren la homogeneidad sustancial cultural, la amenaza de una nación vecina, etc.). La función atributiva de los marcos de diagnóstico implica la imputación de motivos, intereses espurios y rasgos negativos a los “culpables”, a quienes se responsabiliza de causar el problema, pudiendo estar situados no sólo en el exterior sino en el propio interior de la nación. Este tipo de marco interpretativo resulta decisivo, pues procede a ubicar ora a otros agentes, ora a otras comunidades o minorías nacionales en el papel de *antagonista*. Esta identificación del culpable constituye un eficazísimo dispositivo movilizador que visualiza y polariza el rechazo de forma personalizada y simplificada, resolviendo la complejidad multicausal de los problemas sociales y proporciona un arquetipo del otro, como diferente, extraño o, en última instancia, como enemigo.

b. Los *marcos de pronóstico* muestran una *alternativa*, una solución al problema nacional previamente diagnosticado, tanto en lo que se refiere a la regeneración de la propia comunidad como comunidad nacionalista, homogénea y diferente, cultural y lingüísticamente normalizada, dotada de conciencia nacional políticamente expresada; cuanto en lo que atañe a los objetivos políticos de la movilización: autodeterminación, soberanía, secesión. Paralelamente, los marcos de pronóstico designan asimismo el portador del cambio salvador, en suma, los *protagonistas* del cambio, que representan los intereses de la nación, apoderando metonímicamente (al tomar la parte por el todo) a los intelectuales, líderes, partidos nacionalis-

tas, etc. para que se constituyan en portavoces autolegitimados del entero sujeto colectivo que es la nación.

c. Los *marcos de motivación*, finalmente, proveen de un repertorio de estímulos para la movilización: dramatización del problema, símbolos nacionales, mito de los precursores que precedieron a los actuales líderes, de la homogeneidad interna y la diferencia con otras naciones, posibilidades de éxito de la lucha nacional que refuerzan la plausibilidad de los objetivos, etc. Además, los marcos de motivación proveen de modo capital el *repertorio de acción*, esto es, del elenco de recursos de movilización requerido para la solución del problema nacional, ajustando medios y fines, y propugnando ora la reivindicación pacífica, la competición electoral y parlamentaria, ora legitimando el uso de la violencia frente al otro convertido en enemigo externo e interno, etc.

Pues bien, las estrategias enmarcadoras del MAS y el MIP se diferencian en todas y cada una de estas tres dimensiones de modo radical, articulando algunos puntos comunes (antineoliberalismo, defensa de los recursos, lengua y autogobierno indígena, etc.) de modo muy diverso en lo que atañe al diagnóstico, al pronóstico, así como al repertorio de acción. En lo que sigue procederemos a un análisis de marcos a partir de un *corpus* empírico conformado por los discursos, entrevistas a Morales y Quispe, y documentos oficiales (principios, programas, propuestas) del MAS y el MIP.

Pues bien, como puede verse en el Cuadro 1, las diferencias comienzan en la definición misma del *problema* que se denuncia. Cierto que en ambos discursos el “colonialismo”, el “imperialismo”, el “capitalismo”, y más recientemente el “neoliberalismo”, se configuran como raíz del problema nacional-indígena boliviano: el “exterminio de los pueblos originarios”, la “discriminación, odio, desprecio” y el “racismo” para con la población indígena, conjuntamente con el “saqueo de los recursos” renovables y no renovables. Ahora bien, en el discurso del MAS el problema se enmarca claramente en una perspectiva nacional-boliviana (“la Bolivia vendida, retaceada, sometida”), de denuncia de la destrucción del Estado nacional, de pérdida de la *soberanía* en el Estado “colonial” o “neocolonial”. Mientras, en el discurso del MIP, el problema se formula de modo mucho más estrecho, como de ámbito exclusivo étnico indígena, de “desnaturalización de la nación indígena”, enfrentada a la “destrucción de la herencia nacional india originaria”, de la que se responsabiliza no sólo a un sistema colonial e imperialista, sino más radicalmente a la “cultura de los blancos”, al “sistema q’ara (blanco)”, al “mundo occidental” en su conjunto. Así, lo que para el MAS es un problema nacional boliviano leído siempre, eso sí, desde sus raíces indíge-

nas explotadas, oprimidas y no reconocidas, para el MIP lo es nacional-indio, o más exactamente aún: nacional-aymara, abiertamente enfrentado a cualquier reformulación del Estado boliviano. Para el MAS el eje definidor del problema es la *Nación Boliviana*, que debe renacer a partir de la “nación originaria”, refundarse sobre nuevas bases, como veremos. Esto, sin embargo, es rechazado por el MIP, habida cuenta de que Bolivia es un Estado (opresor, colonial, superficialmente “bolivianizador” de la población indígena), no una nación.

En efecto, para el MIP el problema reside en la simultánea “republicanización” y “bolivianización” de la ancestral nación aymara: la imposición de un Estado occidental y una nación ficticia, mediante el Estado nacional boliviano, a la nación aymara originaria. Esta última resulta definida, explícitamente, como una nación al estricto modo *organicista*, esto es, configurada por la presencia objetiva de determinados elementos diacríticos: 1) por su *historia* inmemorial previa a la colonización y, posteriormente, los 500 años de resistencia al invasor occidental; 2) por su *territorio* natural (el “Qullasuyo”) que no coincide con las artificiales fronteras políticas estatales; 3) por su *idioma* indio (aymara), frente a la imposición de una lengua ajena, el castellano; 4) por su *cultura* propia: usos y costumbres, pero sobre todo, el modo de indio producción, donde “no existe el capital ni la explotación institucionalizada”, sino el trueque, la reciprocidad y la redistribución (Quispe, 2001); 5) por sus ancestrales formas de autogobierno e *instituciones* comunitarias (democracia comunal participativa y deliberativa, la estructura en red del “ayllu de ayllus”); y 6) en fin, por su *religión* andina portadora de valores de fraternidad, paz y armonía con la naturaleza (Pachamama, Cocamama), frente al catolicismo violento e imperial. Por el contrario, Bolivia es un Estado, pero en modo alguno constituye para el MIP una nación: pues carece de territorio propio (anclada sobre el territorio indígena originario), sus fronteras son artificiales, y ha sido amputada de salida al mar, que sí poseía antaño el Tawantinsuyo; no posee tampoco lengua propia, pues la imposición del idioma de los españoles, colonial, no ha logrado erradicar a las lenguas vernáculas.

El nacionalismo del MAS se articula de modo bien diferente: se trata aquí de la postulación de una nación boliviana de base indígena, pero en la que “cabén todos”, un nacionalismo plural en el que se articulan estrechamente: 1) una base étnico diferencial y cultural, las raíces indígenas asimismo plurales (quechua, aymara, guaraní), con los blancos y mestizos. En el Cuadro 2 puede verse, esquematizada, la narrativa nacionalista palingenésica en el discurso del MAS y sus fases: Edad de Oro (Nación originaria), larga

Decadencia de 500 años (Conquista y Colonia, República criolla, Globalización), y final Renacimiento (Refundación nacional). Obsérvese, sin embargo, que tras el relato mítico-movilizador de esta narrativa, se vinculan íntimamente la base indígena (plural) de la Nación Boliviana, con el proyecto político de refundación de una nación pluricultural y plurinacional, como una comunidad más amplia que alberga y puede acomodar en su interior, de estructurarse cabalmente, diversas comunidades. El despertar nacional, con el trasfondo del mito clásico nacionalista de la “*Bella durmiente*” (“alzamiento del pueblo katari durmiente”), permite la síntesis de demandas en clave nacional boliviana (soberanía), con la autodeterminación y autogobierno de los pueblos indios, así como con una política de control y protección de recursos que, más allá de la nacionalización del agua o los hidrocarburos (“que deben ser muy aprovechados por la nación”), apunta a una perspectiva ecologista, en la que el ecosistema, se integra como una dimensión sustantiva vinculada al territorio (que no la “tierra” como espacio extractivo y productivo) y a través de éste a la “Nación originaria”, mediante un nexo que vincula de modo indisoluble comunidad y naturaleza.

Estos dos enmarcamientos nacionalistas del problema boliviano-indígena, se reflejan en la configuración de los siguientes momentos del discurso: los marcos de diagnóstico y los de pronóstico. En cuanto los marcos del *diagnóstico*, como puede observarse en el Cuadro 2, para el MAS las *causas* fundamentales del problema boliviano son de tres tipos: a) económicas: el neoliberalismo de la nueva política económica de Paz Estensoro, Sánchez de Lozada etc., la privatización de los recursos y servicios públicos; b) político internacionales: en el “imperialismo” y el colonialismo (“dependencia”, “Estado neocolonial”, etc.); c) político internas: “corrupción”, “partitocracia”, clientelismo (“poder de la prebenda”), centralismo d) culturales: pérdida de los referentes propios indígenas bolivianos, desde la exclusión fundacional de los indígenas de la República. La diagnosis del MIP, manteniendo algunos elementos comunes, muestra, sin embargo, importantes diferencias: 1) *anticapitalismo* radical y no mero “antineoliberalismo”, 2) *antioccidentalismo* expresado en el rechazo abierto del “mundo y la cultura q’aras”; 3) impugnación de la nación boliviana en su pasado, presente, y eventual futuro (“eso que se llama Bolivia”); 4) crítica de la democracia liberal representativa, del “legalismo” y el “oficialismo”. Esto es, el MIP se sitúa, con radical ajenidad, en el exterior del sistema político, nacional, cultural y económico de Bolivia. No aspira a su reforma sino a su impugnación integral, en una perspectiva secesionista de fragmentación comunitarista de base indígena.

Este diagnóstico de las causas del problema se traduce, a su vez, en una *ecología de agentes antagonistas*, responsables de los males denunciados, asimismo bien diferente. Mientras para el MAS el campo de los enemigos se reduce a los “agentes externos” (multinacionales, gobierno de Estados Unidos) y sus “aliados locales”, los “sin patria”, “con bolsillo pero sin corazón” (“criollos traidores”, “oligarquía nacional”, “partidos tradicionales”); para el MIP el espacio del antagonismo se amplía extraordinariamente, de la mano de una dialéctica excluyente: nosotros/ellos, propio/ajeno, amigo/enemigo, indio/blanco (= occidental). Así, un discurso étnico, que se enuncia desde una etnicidad prístina aymara, expulsa no sólo a “los gringos”, los “blancos” (“q’aras”), de las multinacionales o los Estados Unidos, sino que, de la mano de la contraposición indio/blanco, acaba por considerar “extranjeros”, “inquilinos”, a blancos y mestizos bolivianos de varias generaciones, situándolos objetivamente, pese a las protestas de no querer “reemplazar un racismo blanco por un racismo indio”, en el campo de los antagonistas. Este discurso extremo de la pureza étnica, se refuerza por ende con un radicalismo izquierdista que expulsa del proyecto político del MIP no sólo a los partidos de izquierda (“toditos derechizados”), sino lo que es más importante: al propio MAS, el cual resulta considerado explícitamente como antagonista (“dos grupos antagónicos se disputaban y se disputan el control del movimiento indígena y originario”), y aún más, considerado como “lo que más nos perjudica” (Quispe, 2001), en razón de su reformismo (“integrados al sistema”), su naturaleza socialdemócrata (“aceptan hasta el capitalismo”, “Morales no va a cambiar nada”) y resultar interlocutores no fiables (“oportunistas”), etc.

En esta dialéctica del amigo y el enemigo, el intelectual y posterior vicepresidente García Linera, antiguo compañero de armas de Quispe, ocupa una posición bien emblemática: ejemplificador para Morales de la extensión al ámbito nacional de apoyos del movimiento indigenista vía clases medias e intelectuales urbanas, resulta considerado por Quispe como el prototipo de “traidor”, o más exactamente del “blanco traidor”. Nada más significativo de este proceso de guettización y grupusculización del MIP, implementado mediante severísimos criterios de exclusión y elitismo étnico, que la denuncia de los “asesores blanco-mestizos” y la “mezcla que gobierna este país” con Evo Morales.

En lo que se refiere al marco de *pronóstico*, las alternativas propuestas por los discursos del MAS y el MIP asimismo difieren notablemente (Figuras 1 y 2). En estricta coherencia con el marco nacionalista boliviano de la

diagnosis, el MAS postula un abanico de alternativas presidido por la recuperación de la “soberanía nacional” perdida a manos del imperialismo, las multinacionales y la globalización neoliberal y sus apoyos locales (“partidos tradicionales” y “oligarquía”). Es precisamente en este sentido en el que se postula la “refundación de Bolivia” como una nación “digna y soberana” y la interpretación de la necesaria “Asamblea Constituyente” como “la segunda independencia de nuestra nación”. Ahora bien, la recuperación de la soberanía nacional ante los “agentes externos” (multinacionales, gobierno de Estados Unidos, Banco Mundial, etc.) posee una fundamental dimensión asociada de profundas reformas internas, que afectan tanto al Estado como a la Nación Boliviana. Podemos sintetizarlas en tres aspectos fundamentales: 1) *la nación*: el reconocimiento de la pluralidad nacional, cultural y lingüística de Bolivia. Ahora bien, esta pluralidad nacional no se traduce en modo alguno en un “multiculturalismo” de comunidades (mestiza, aymara, guaraní, quechua, etc.) aisladas y encerradas en sí mismas, sino colectivamente inscritas en un proyecto nacional común, en una Bolivia concebida (aunque no se emplee expresamente este sintagma) como *una nación de naciones*. Así se pone de manifiesto en la articulación del vocabulario del reconcomiendo de la pluralinacionalidad (“derechos de los pueblos”, “autodeterminación”, “territorialidad”, “ciudadanía diferenciada”, “cooficialidad lenguas indígenas”, etc.), con el de la cohesión y la solidaridad nacional (“unidad en la diversidad”, “unidad e integridad”, “autonomía con solidaridad”). Esto es, no se trata solamente de poner en pie un “Estado multinacional”, “una república democrática plural”, sino asimismo construir una nueva nación común boliviana basada en el “diálogo entre culturas”, la “interculturalidad” y la redistribución social interterritorial (“solidaridad regional”, “solidaridad y reciprocidad”, etc.). 2) *La democracia pluralista*: la refundación de Bolivia se traduce a estos efectos en un doble eje: la autonomía y autogobierno territorial de las comunidades indígenas (“autonomías municipales, indígenas y departamentales”) y, en no menor medida, en la síntesis entre la democracia representativa con la democracia participativa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de los gobernantes). Pero también con la recuperación de la democracia tradicional de las comunidades, en la que tienen cabida las prácticas comunales (“sistemas comunitarios tradicionales de toma de decisiones y formas de elección”). Lo cual se complementa, si bien en menor medida, con el reconocimiento del derecho indígena, frente al tradicional monismo jurídico del Estado nacional. 3) *Justicia social*: los dos elementos anteriores soberanía y pluralismo cultural se desarrollan, a su vez, en un proyecto de solidaridad,

justicia social y una economía al servicio de los bolivianos, a partir de la nacionalización de los recursos, la redistribución y la intervención estatal a favor de una “economía social”. La invocación al socialismo (reclamada, en principio, por la propia sigla del partido: *Movimiento al Socialismo*) se modula en una política reformista (“socialdemócrata” en la calificación del MIP) de amplio alcance mediante una “economía social, comunitaria, con iniciativa privada”, de “capitalismo” antineoliberal, nacional y con raíces (“capitalismo andino” en la expresión de García Linera), que apunta a una suerte de Estado de Bienestar, sintetizado en el lema *suma q kamaña* (“vivir bien”), que preside la propuesta del MAS a la Asamblea Constituyente. 4) Finalmente, un elemento sustantivo y no meramente adjetivo en este discurso, como puede verse en la Figura 1, es el *ecologismo político*: la “armonía con el medio ambiente” (“vivir en completa armonía, fraternidad y respeto mutuo con la madre naturaleza”), que va más allá, como decíamos, de la nacionalización de los recursos naturales como patrimonio del pueblo boliviano, para entroncar con la dimensión nacional de la refundación de Bolivia. A saber: la defensa de una relación con la naturaleza distinta a la propia de la cultura occidental, la unidad con el ecosistema y la valoración económico-simbólica del medio ambiente y de la biodiversidad “como parte de la nación originaria y por lo tanto de la Pachamama y la Pacha”. Comunidad y Naturaleza, una vez más, se configuran así como un todo en el que la refundación de Bolivia, como nación plural de base indígena, se prolonga en un modelo alternativo de desarrollo “sustentable”, formulado en clave no esencialista, sino de democracia deliberativa y participativa (“el Estado consultará a los pueblos indígenas sobre el uso de suelos y subsuelos que se encuentren en sus territorios”).

Para el MIP sin embargo, las alternativas vienen férreamente marcadas por el previo marco de diagnóstico: un proyecto comunitarista aymara (“nueva tierra Quyasuyana”), orientado desde una visión indígena de nación en el que “la recuperación de la herencia nacional aymara originaria” posee muy diferente alcance que la antevista en el MAS. Y es que aquí el pronóstico se desentiende, cuando no abiertamente niega la realidad nacional boliviana, y se centra en el objetivo de “desplazar el sistema Q’ara”, de la mano de un política “radical” que se sintetiza en cuatro ejes (Figura 2): 1) *comunitarismo etnicista* (“limpiar la basura colonial”, “propio pensamiento filosófico indio”, “lavaje cerebral de ideología occidental”, etc.), orientado a un proyecto secesionista indígena de reconstrucción del Incaico; 2) *anticapitalismo* y no meramente antineoliberalismo, que se traduce en la postulación alternativa del “sistema indio de producción”, del “modo co-

munitario de producción”, un “sistema socialista comunitario”, y en la recuperación de “técnicas productivas ancestrales”, si bien actualizadas; 3) *autodeterminación* y “autogobierno según nuestras costumbres”, en una perspectiva nacionalista *secesionista de facto*, impugnadora no sólo de la nación boliviana en sus términos históricos, como ya hemos visto, sino asimismo de una eventual refundación de Bolivia sobre nuevas bases multinacionales. Esto es, centrado en la reconstrucción de un Estado-nación aymara monoétnico (“constitución política del Estado Qullasuyano”); 4) rechazo en los principios de la “democracia representativa y liberal” y defensa de una alternativa “democracia comunal”, “participativa”, “deliberativa”, de un “comunitarismo democrático”.

Esta radical diferencia del pronóstico en lo que atañe a las soluciones, se traduce en una asimismo radicalmente diferente ecología política de la *constelación de actores protagonistas* del cambio. El MIP de la mano de su nacionalismo etnicista aymara, presenta un elenco en extremo reductivo, casi en exclusiva indígena, de la mano del vocabulario de la autenticidad y la vanguardia (“indios auténticos”, “vanguardia indígena”). Una delimitación de los protagonistas, que se transforma en exclusión de otros actores (blancos, mestizos), e incluso sin lugar propio o bien meramente marginal y subordinado para otras comunidades o actores indígenas no aymaros. El MAS, por el contrario, al hilo de su nacionalismo boliviano muestra un discurso explícitamente inclusivo (“todos juntos”) que, desde la izquierda y el indigenismo interpela a “la gran mayoría” de Bolivia (la “Bolivia indígena y popular”), en el que no solamente las clases populares (“indígenas, campesinos, obreros, excluidos”) tienen cabida, sino que la interpelación constitutiva se amplía a “profesionales, intelectuales y clase media”, e incluso a la “clase empresarial nacional”, no dependiente del capital multinacional. Este es el objetivo estratégico: una amplia alianza de clases, un bloque social nacional, hegemonizado por el MAS, en el seno del cual las reivindicaciones del movimiento indigenista en modo alguno se diluyen, ni se subordinan, sino que siguen siendo centrales. Finalmente, todo ello se vuelca, como no podía ser menos, en muy diferentes repertorios de acción y de estructura de la dimensión mítico-simbólica en el *marco de motivación*. Así, el MIP, guiado por el motivo de la “revolución india originaria”, autoconceptuado como “partido revolucionario” (“a nosotros nos tocará el cambio total”), postula una “posición radical” de *antagonismo* de “las dos repúblicas: india y q’ara”, que se prolonga en un escenario de “lucha de naciones”, en concreto, de “las dos Bolivias”. Se trata de una estrategia de deslinde de espacios y *fronteras interiores* que, guiado por una política de autenticidad etnicista, se concreta

en: 1) rechazo de la “democracia occidental” y la lucha electoral (“contra la democracia occidental, representativa”), o bien en su utilización meramente instrumental, residual, privilegiando la “rebelión” y aún, explícitamente, “la lucha armada” (“no legalismo”, “imitar el levantamiento armado del Zárate Willka”, “ejército comunal”, “así que tenga que derramar mucha sangre”, etc.). Tales son los principios que subyacen a la llamada “estrategia de los dos brazos” o “los dos caminos” el armado (“el brazo debajo del poncho”) y el electoral (“legalista”, “reformista”, “integrado al sistema”); 2) impugnación simbólica de la nación boliviana mediante un explícito juego de dicotomías: whipala vs. bandera tricolor; “El Mallku” como “Presidente de la República del Kollasuyo” (legitimidad étnico-nacional) vs. el presidente de Bolivia (legitimidad legal-estatal); Tawantinsuyo (nación aymara en su totalidad andina) vs. Bolivia (artificio occidental); 3) sectarismo político aislacionista: que lleva a situarse “fuera del proceso”, en ajenidad completa al “gobierno de mezcla” (“no hacer unidad por unidad”, “no ser dialoguistas”, “no acudir a elementos ajenos al indio”), aguardando “rebeliones futuras”.

Por el contrario, la estrategia discursiva del MAS es, en razón de la diagnosis y prognosis antevistas, abiertamente inclusiva: “somos incluyentes”. Lo que se traduce en: 1) prioridad de la lucha electoral, compatible con otras movilizaciones pacíficas: marchas, bloqueo de caminos (“cambiar Bolivia no con balas, sino con votos”). El sufragio universal mismo se interpreta como una conquista pasada de la movilización y las luchas de las clases populares; 2) construcción de un *partido* político, plural y en permanente relación con la base del *movimiento* indígena, como fuerza de aglutinación que conduzca a la “revolución nacional democrática” o “revolución democrática y cultural”, de la mano de reformas profundas en las políticas públicas y las instituciones (radicalidad “reformista” de las que da testimonio el rechazo a una mera reforma de la Constitución, para postular una refundadora Asamblea Constituyente); 3) compatibilidad de símbolos nacionales bolivianos e indígenas: “bandera nacional y whipala”, flor de kantuta, flor de patajú, etc.

En definitiva, las estrategias enmarcadoras del Movimiento al Socialismo y el Movimiento Indígena Pachakuti, forman parte fundamental de dos proyectos alternativos no solo en lo que respecta a objetivos y programas, sino a estrategias políticas y organizativas pues, aspecto asimismo decisivo, estructuran las respectivas ecologías de agentes protagonistas del cambio, la configuración del “nosotros” frente al “ellos”, lo “propio” frente lo “ajeno”, el “amigo” vs. el “enemigo”, mediante el que se constituye el sujeto colectivo que alumbrará la nueva nación. Así, el *nacionalismo étnicista aymara* del MIP

lo conduce a una estrategia de antagonismo, de delimitación de fronteras interiores sobre requerimientos de autenticidad indígena, a una reducción del campo de los protagonistas de negativas consecuencias político-electorales, a un creciente encapsulamiento aislacionista y sectario. Por su parte, el *nacionalismo pluralista boliviano* del MAS le facilita la articulación hegemónica, la dirección intelectual y moral de un nuevo bloque social interclasista e interétnico, así como de un nuevo proyecto nacional para Bolivia. Esto, sin embargo, lo sitúa ante el reto histórico de cohesionar intereses y preferencias muy diferentes, incluso contradictorias, muy especialmente entre Oriente y Occidente, sin abandonar sus raíces, su inicial razón de ser: las demandas de los pueblos y naciones indígenas originarias.

Gráfico 2

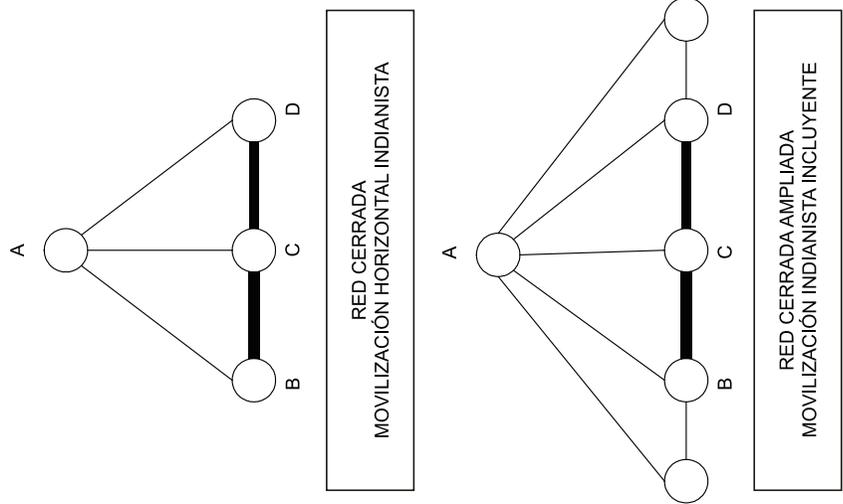
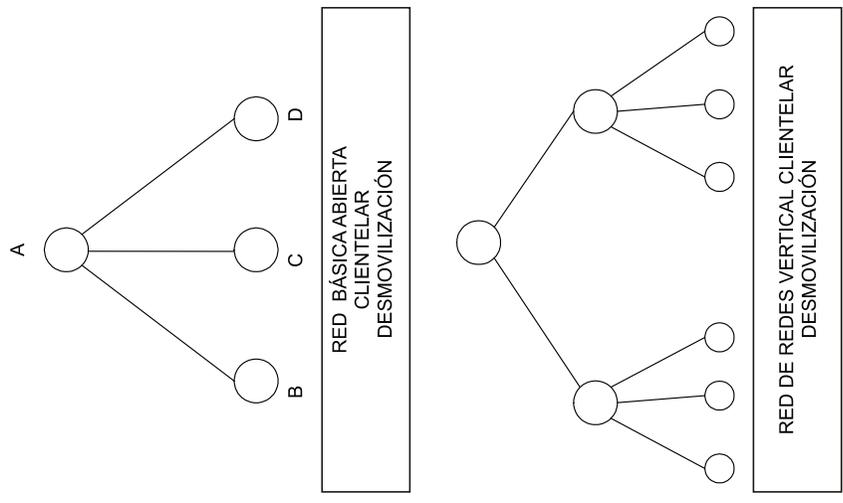


Gráfico 1



Cuadro 1

Análisis comparado de marcos

MAS: MARCOS INTERPRETATIVOS REFUNDAR BOLIVIA

PROBLEMA

"Bolivia vendida, retaceada, sometida"
"Destrucción Estado nacional"
"Exterminio pueblos originarios"
"Exclusión fundación Bolivia población indígena (1825)"
"Saqueo recursos naturales"
"Colonización"
"Discriminación, odio, desprecio"
"Sojuzgamiento imperialista"

DIAGNOSIS: CAUSAS

"500 años de saqueo y exterminio"
"Neoliberalismo", "Nueva política económica", "Imperialismo",
"Estado Neocolonial", "Colonialismo interno"
"Dependencia total", "instrucciones externas",
"imposiciones extranjeras"
"País loteado", "país subastado", "país transnacionalizado"
"Privatización servicios básicos (agua, hidrocarburos)"
"Modelo occidental de industrialización"
"Política exterior USA: "coca cero", "Plan Dignidad"
"Corrupción", "Partitocracia", "Poder de la prebenda"
"Democracia occidental importada"
"Centralismo"
"Racismo", "discriminación"
"Desempleo", "Emigración"

DIAGNOSIS: ANTAGONISTAS

"Agentes externos y sus aliados locales"
"Criollos traidores" (1781, 1821)
"Imperio" "Estados Unidos"
"Gobiernos extranjeros"
"Corporaciones multinacionales"
"Aliados locales: García Meza, Sanchez Lozada"
"Oligarquía nacional", "sin patria"
"Partidos tradicionales"
"Fuerzas armadas USA"
"Prefectos", "Gobernadores"

MIP: MARCOS INTERPRETATIVOS LAS DOS BOLIVIAS

PROBLEMA

"Destrucción herencia nacional india originaria"
"Dominación y explotación q'ara"
"Cultura de los blancos"
"Colonialismo", "Capitalismo"
"desnaturalización de la nación indígena"
"Pérdida cultura ancestral"

DIAGNOSIS: CAUSAS

"Bolivianización de la nación Aymara"
"Sistema capitalista, colonialista, racista e imperialista"
"Legada de los españoles"
"Intoxicados por la ideología occidental"
"Saqueo riqueza y patrimonio indígena"
"Eso que llaman Bolivia"
"Bolivia no es una nación"
"Republicanización del país"
"Neoliberalismo"
"Política bolivinana narcotizada"
"Democracia liberal, representativa"

DIAGNOSIS: ANTAGONISTAS

"El blanco es traidor"
"Gringos", "Blancos", "Q'aras", "occidentales"
"Extranjeros", "inquilinos", "minoría colonial", "casta dominante"
USA, Imperio
Borbones, Pizarro, Almagro, Bolívar, Sucre, Banzer, Paz Zamora,
"Representantes de los USA: 'Goñi', Mesa"
"Criollos latifundistas"
"Partidos de izquierda", "derechizados"
"MAS", "Evo Morales": "Grupos antagónicos", "Socialdemócratas y reformistas", "socialismo cristiano"
"Remendar el sistema", "oportunistas", "juego sucio", "Integrados al sistema", "lo que más nos perjudica"
García Linera, "blanco traidor"
"Asesores blanco-mestizos"
"Políticos legalistas, oficialistas"
"La mezcla que gobierna este país"

**MAS: MARCOS INTERPRETATIVOS
REFUNDIR BOLIVIA**

PROGNOSIS: ALTERNATIVAS

"Bolivia digna y soberana, capaz de albergar a todos"
"Soberanía nacional", "soberanía económica",
"soberanía alimentaria"
"Nacionalización de los recursos naturales"
"Renacimiento de nuestra patria",
"refundación de Bolivia"
"Estado multinacional", "República democrática plural"
"Diálogo entre culturas",
"unión en la diversidad", "unidad e integridad"
"Derechos de los pueblos", "Autodeterminación"
"Territorialidad" (TCO)
"Ciudadanía diferenciada"
"Autonomía con solidaridad"
"Cooficialidad lenguas indígenas"
"Democracia representativa y participativa (comunitaria)"
"Nacionalización recursos"
"Economía social", "Capitalismo andino"

PROGNOSIS: PROTAGONISTAS

"Todos Juntos cambiaremos la historia"
Precursores: T. Amaru, T. Katari, B. Sisa, Zárate Willka, Bolívar, Guevara
A. Tumpa, A. Ibáñez, M. Quiroga, L. Espinal
"Bolivia indígena y popular", "Sectores mayoritarios"
"Movimiento indígena y campesino"
"Sectores populares: unidad en diversidad"
"Indígenas, campesinos, obreros, excluidos"
"Profesionales, intelectuales, clase media"
"Clase empresarial nacional"
"Alvaro García de Linera"
"Todos los bolivianos"
"Mujeres bolivianas: las compañeras son dinamita"
"Gobierno de poncho y corbata"
"Cultura andina y amazónica"

**MIP: MARCOS INTERPRETATIVOS
LAS DOS BOLIVIAS**

PROGNOSIS: ALTERNATIVAS

"Nueva Tierra Quyasuyana"
"Recuperar herencia nacional aymara original"
"Visión indígena de Nación"
"Somos Tupakataristas"
"Desplazar el sistema Q'ara"
"Constitución política del Estado de Qullasuyo"
"Tawantinsuyo: nación aymara en su totalidad"
"Lucha revolucionaria"
"Pachakutismo divino revolucionario"
"Propio pensamiento filosófico indio"
"Propios recursos comunitarios"
"Limpiar la basura colonial"
"Sistema indio de producción" vs. capitalismo
"Modo comunitario de producción" (ayni, mink'a, qamana)
"Sistema socialista comunitario"
"Técnicas productivas ancestrales"
"Comunidades, Ayllus, Tawantinsuyo"
"Reconstruir el Ayllu comunitario"
"Ayllu de Ayllus"
"Autodeterminación",
"Autogobierno según nuestras costumbres"
"Democracia comunitarista, participativa" vs. Representativa, liberal
"Comunitarismo democrático"

PROGNOSIS: PROTAGONISTAS

"Nosotros mismos, comunarios"
Tupac Katari, Tupac Amaru, Zárate Willka
"Indios Aymaras",
"Nación india", "Nación Aymara"
"Movimiento indígena"
"Vanguardia indígena"
"Indianismo americano"
"Movimiento Indígena Pachakuti: política india auténtica"
"Actor político con pensamiento propio"
"Mallku de América"

**MAS: MARCOS INTERPRETATIVOS
REFUNDIR BOLIVIA**

REPERTORIO MOVILIZACIÓN

"Cambiar Bolivia no con balas, sino con votos"
"Pachakuti", "Jach'a Uru" = "Revolución nacional democrática"
"Doblar las manos del Imperio"
"Poder de la conciencia",
"Revolución cultural democrática"
"Voto: conquista popular de 1952"
"Movimientos sociales: campo y ciudad"
"Unidad", "Somos incluyentes"
"Instrumento político y popular" (MAS)
"Bloqueos de caminos"
"Marcha soberanía", "Marcha Fantasma", "Marcha dignidad"
"Campaña 500 años resistencia"
"Transformaciones pacíficas, profundas"
"Defensa recursos nacionales: hidrocarburos, agua, tierra y territorio"

"Coca no es cocaína", "Hoja sagrada"
"Coca= soberanía, dignidad nacional"
"Símbolos patrios" "Bandera nacional y whipala"
"América: *Abya Ayala*"
"Quyasuyo", "Tawantinsuyo"

**MIP: MARCOS INTERPRETATIVOS
LAS DOS BOLIVIAS**

REPERTORIO DE MOVILIZACIÓN

"Lucha de naciones, las dos Bolivias"
"Revolución indígena originaria"
"Antagonismo de las dos repúblicas: india y Q'ara"
"No racismo indio vs. racismo blanco"
"Imitar el levantamiento armado del Zárate Willka"
"Sacra l ideología extranjera del cerebro indio"
"Lavaje cerebral de la ideología occidental"
"Ejército comunal"
"Formas comunitarias de lucha y organización"
"Cercar La Paz"
"Movilización, no negociación", "Rebeldía"
"No legalismo",
"No ser dialoguista"
"Lucha armada", "Posición radical"
"Así que tenga que derramar mucha sangre"
Estrategia de los "dos brazos, "dos caminos":
- Armado ("el brazo debajo del poncho")
- Electoral
"No acudir a elementos ajenos al indio"
"No hacer unidad por unidad"
"Contra la democracia occidental, representativa"
"No juego electoral", "Al margen del juego electoral"
"Fuera del proceso del gobierno de mezcla"
"Aguardando futuras rebeliones"
Pacha Mama, Coca Mama = Nación Indígena
"Ellos/nosotros"
Wiphala vs. Bandera nacional tricolor, opresora
Identida aymara vs. Carnet de identidad boliviano
Kollasuyo, Presidente de la República del Kollasuyo vs. Presidente de Bolivia
Tawantinsuyo = nación aymara

Cuadro 2
MAS
BOLIVIA NACIÓN

MITO PALINGENÉSICO: 500 años de resistencia

I. EDAD DE ORO

1. Nación Originaria
 "Abya Ayala"
 "Todo era vida"
 "Sociedades comunitarias de abundancia"
 "Armonía con la madre naturaleza"
 "hermandad y respeto mutuo"
 "unidad con el cosmos"
 "Tawantinsuyo"

II. DECADENCIA

2. Conquista española y Colonia
 "Ruptura con la historia"
 "Genocidio y etnocidio"
 "Colonización: explotación y dominación"
 "Repartimientos, encomiendas"
 "Esclavismo"
 "Imposición religión católica"

3. República Criolla
 "Colonialismo inglés, yanqui, multinacional"
 "Oligarquía criolla"
 "Racismo"
 "Exclusión fundacional de las naciones indias originarias"
 "Clientelismo y Corrupción"
 "Militarismo"

III. RENACIMIENTO

4. Globalización
 "Neoliberalismo"
 "Soberanía pisoteada"
 "Tratado ALCA=saqueo recursos"
 "FMI= políticas neoliberales"
 "Corrupción e injusticia"
 "Escasez de agua"
 "Destrucción biodiversidad ecológica"
 "Cultura de masas"
 "Decreto 21060= ruina de pequeños productores y artesanos"
 "Ley INRA= apoyo latifundios"
 "Plan Dignidad= hambre, miseria y represión"
 "Miseria y emigración"

5. Refundación Nacional
 "Alzamiento del pueblo Kallari durmiente"
 "Soberanía nacional"
 "Recuperación de la Nación originaria"
 "Armonía y respeto con la Pachamama"
 "Protección de recursos renovables y no renovables"
 "Defensa hoja de coca= identidad cultural"
 "Estado multinacional y multicultural"
 "Identidad soberana de los pueblos indígenas"
 "Soberanía comunal"
 "Cultura de la vida"
 "Vida de pleno gozo como los antepasados"
 "Recuperación comunal del territorio"
 "Autosuficiencia y soberanía alimentaria"
 "nacionalización recursos"
 "Expropiación latifundios"



Figura 1

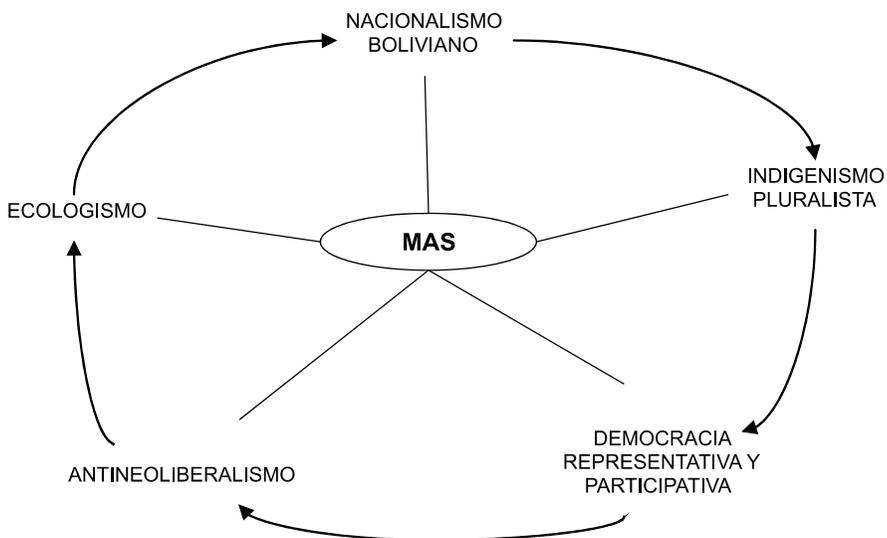
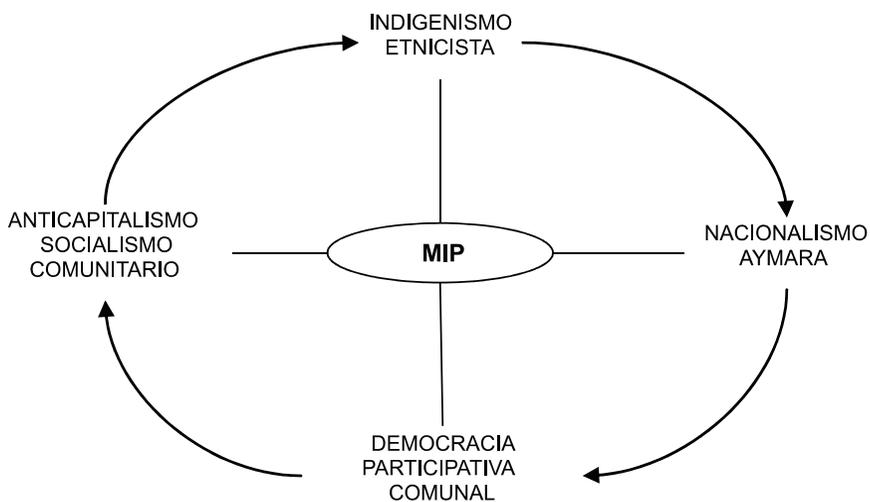


Figura 2



Bibliografía

- Albó, X., A. Ticona y G. Rojas (s/d). *Votos y Wiphalas*, La Paz, CIPCA.
- Albó, X. (2003). “222 años después: la convulsionada Bolivia multiétnica”, ponencia presentada en la Conferencia Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales, Barcelona, IIGC.
- Albó, X. (2006). “Hacia una Bolivia plurinacional e intercultural”, ponencia presentada al Congreso CIDOB, Barcelona.
- Alcántara, M. y P. Marenghi (2006). “Los partidos étnicos en América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral”, ponencia presentada al Congreso CIDOB, Barcelona.
- Birnie, J. K. (2007). *Ethnicity and Electoral Politics*, Nueva York, CUP.
- CSUTCB, Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (2006). *Nueva Constitución Plurinacional*.
- Chihu, A. (2006). *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos sociales*, Itzapalapa, Porrúa/UAM.
- De la Cadena, M. (2000). *Indigenous Mestizos: The Politics of Race and Culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*, Durham, Duke University Press.
- Demélas, M. D. (1992). *L'invention politique: Bolivie, Équateur, Pérou au XIX siècle*, París, ERC.
- Dunkerley, J. (1984). *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia 1952-1982*, Londres, Verso.
- Healey, K. (2001). *Llamas, Weavings, and Organic Chocolate*, Notre Dame, Notre Dame Press.
- Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, California University Press.
- Madrid, R. (2003). “Electoral Volatility and Indigenous Voters in Latin America”, paper presentado al encuentro anual de la American Political Science Association, Filadelfia.
- Madrid, R. (2005a). “Indigenous Parties and Democracy in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, N° 4.
- Madrid, R. (2005b). “The Determinants of the Electoral Performance of Ethnic Parties in Latin America: the Case of the MAS in Bolivia”, paper presentado al encuentro anual de la American Political Science Association, Washington D.C.
- Madrid, R. (2006). “The Rise of Ethno-populism in Latin America: the Bolivian Case”, paper presentado al encuentro anual de la American Political Science Association, Filadelfia.
- Máiz, R. (2003a). “Politics and the Nation: Nationalist Mobilization of Ethnic Differences”, en *Nations and Nationalism*, Vol. 9, N° 2.
- Máiz, R. (2003b). “Framing the Nation”, en *Journal of Political Ideologies*, Vol. 8, N° 3.

- Máiz, R. (2003c). “*Jama, Caleta y Camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político*”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, N° 1.
- Máiz, R. (2004). “El indigenismo político en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 123.
- MAS (2001). *Nuestros principios ideológicos*.
- MAS (2006). *Refundar Bolivia. Para vivir Bien. Propuesta a la Asamblea Constituyente*.
- Mallon, F. (1992). “Indian Communities, Political Cultures, and the State in Latin America: 1780-1990”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, *Quincentenary Supplement*.
- Morales, Evo (2006). *La Revolución democrática y cultural*, La Paz, Malatesta.
- Olivé, L. (1999). *Multiculturalismo y pluralismo*, México D.F., Paidós.
- Patzi, F. (1998). *Insurgencia y sumisión: movimiento indígena-campesino*, La Paz, Comuna.
- Paz, S. (2006). “Autonomías territoriales y democracia plural en Bolivia”, ponencia presentada en el Congreso Internacional “Autonomía: una nueva relación con el Estado”, México D.F., UNAM.
- Pineda, F. (2007). *Evo Morales. El cambio comenzó en Bolivia*, Sevilla, Almuzara.
- Putnam, H. (1995). *The Construction of Social Reality*, Nueva York, Free Press.
- Quispe, F. (1999). *El indio en escena*, La Paz, Pachakuti.
- Quispe, F. (2001). “Organización y proyecto político de la rebelión indígena Aymara-Quechua”, entrevista de Costas, P., M. Chaves y A. García.
- Quispe, F. (2002). “Habla *El Mallku*”, entrevista de Gómez, L. y A. Giordano.
- Quispe, F. (2005) “El camino de Tupka Katari y Zárate Willka”, entrevista de Ignacio, Ivan.
- Quispe, F. (2006) “El MAS es un partidodemócrata”, entrevista, en *Chileahora*.
- Sisk, Timothy D. (1996). *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington D.C., The United States Institute of Peace Press.
- Stefanoni, P. y H. Do Alto (2006). *Evo Morales: de la coca al Palacio*, La Paz, Malatesta.
- Van Cott, D. L. (2005). *From Movements to Parties. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Van Cott, D. L. y R. Rice (2006). “The Emergence and Performance of Indigenous Peoples’s Parties in South America”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 39, N° 6.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Yrigoyen, R. (2005). *Sometimiento constitucional y penal de los indígenas en los países andinos*, Tesis de doctorado, Universidad de Barcelona.

Palabras clave

Bolivia - MAS - MIP - Evo Morales - Felipe Quispe

Key words

Bolivia - MAS - MIP - Evo Morales - Felipe Quispe

Abstract

The article aims to explore in an schematic way the explaining factors of indianist mobilization's success in Bolivia, and the reasons why Evo Morales' MAS finally became hegemonic within indianism, instead of the Felipe Quispe's Movimiento Indígena Pachakuti. Moreover, it seeks to give an interpretative explanation, emphasizing usually disregarded discursive aspects that could help the available explanations of this matter.

Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)governada por Isabel Perón (1974-1976)

FRANCISCO CORIGLIANO

ISEN \ UBA \ UTDT \ UdeSA

franciscocorigliano@hotmail.com

Este artículo procura analizar el vínculo entre el proceso de tránsito hacia el colapso estatal interno y el funcionamiento de la política exterior durante el gobierno de Isabel Perón. Asimismo, estudia los rasgos comunes que este caso tiene con otros de colapso estatal temporalmente posteriores, así como los rasgos específicos que distinguen al caso isabelino de otros ejemplos paradigmáticos de colapso estatal.

I. Introducción

Durante la gestión de María Estela Martínez o Isabel Perón (1º julio de 1974 al 24 de marzo de 1976) una serie de factores condicionantes externos e internos inhibieron la tradicional vocación independiente de la “Tercera Posición” como doctrina de política interna y exterior justicialista y consolidaron, por el contrario, el acercamiento con los Estados Unidos como fuente de créditos y de apoyo político, iniciado durante la gestión de su antecesor y esposo, Juan Perón (12 de octubre de 1973 al 1º de julio de 1974).

A fin de contextualizar la política exterior del gobierno de la viuda de Perón, conviene previamente otorgar al lector un breve panorama de las políticas exteriores de quienes precedieron al mandato de Isabel bajo las consignas del peronismo. Durante su primera y segunda presidencias (4 de junio de 1946 a 4 de junio de 1952 y desde esta última fecha hasta el 19 de septiembre de 1955, respectivamente), Juan Domingo Perón implementó una política exterior que procuró un equilibrio entre los condicionantes internos (las expectativas de sectores obreros y pequeños y medianos empresarios respecto de una política industrial y salarial favorable a sus intereses) y los condicionantes externos (fin de la Segunda Guerra Mundial, inicio de la “Guerra Fría” entre las dos naciones vencedoras de la guerra, los Estados Unidos y la Unión Soviética; adopción de una política

norteamericana hacia la región que priorizó la eliminación de focos de amenaza a la seguridad por sobre la promoción de medidas de desarrollo socioeconómico al estilo del Plan de Reconstrucción Económica aplicado a los países de Europa occidental y Japón entre los años 1947 y 1952, más conocido como Plan Marshall). Un conjunto de circunstancias internas y externas (la fuerte dependencia argentina del mercado norteamericano como proveedor de maquinarias, insumos y créditos, especialmente acusada tras la crisis económica de 1949; la caída de los precios internacionales de los productos exportables argentinos y la retracción de Europa occidental como tradicional mercado de colocación de dichos productos; y las malas cosechas agrícolas argentinas de los años 1949 a 1952; la continuación de la política de boicot del Departamento de Estado a la Argentina tras el fin de la Segunda Guerra como exclusión de la participación argentina en el club de proveedores de alimentos a Europa en el marco del Plan Marshall y como negación de dólares del Plan en compras a la Argentina, política que ha contado con el respaldo de la mayoría de los países de Europa occidental)¹ hicieron fracasar los dos proyectos de liderazgo regional del peronismo —el de la unión económica Argentina-Brasil-Chile, o ABC; y el de la Asociación de Trabajadores Latinoamericanos Sindicalistas, o Atlas—.

Según Perón², este fracaso se debió a las maniobras antiargentinas y pronorteamericanas de la Cancillería brasileña (Itamaraty) y a la política de conciliación del presidente Getúlio Vargas con la oposición. En cambio, especialistas del período como Deiner (1969), Dorn (2002) y Zanatta (2005), explican los fracasos del ABC y del Atlas como producto de dos razones. La primera tuvo que ver con la competencia entre Washington y Buenos Aires para atraer a los países latinoamericanos a sus respectivas órbitas de influencia. En esta competencia, las autoridades de la Casa Blanca presentaron “palos” —presión diplomática y boicot económico— y “zanahorias” —acuerdos y concesiones económicas— más poderosos y atractivos que los instrumentos de política exterior utilizados por las de la Casa Rosada. El segundo factor que incidió en el fracaso de los proyectos regionales del peronismo fue el fuerte recelo que los gobiernos latinoamericanos sintieron por las actividades proselitistas de los agregados obreros argentinos en las embajadas acreditadas ante los países de la región

¹ Sobre la política norteamericana de boicot a la Argentina entre los años 1942 y 1949, ver Escudé (1983, 1986 y 1988).

² “La unidad de Argentina, Brasil y Chile. Relaciones del general Perón con el Dr. Getúlio Vargas y el general Carlos Ibáñez del Campo”, conferencia pronunciada en la Escuela Nacional de Guerra el 11 de noviembre de 1953, en Perón (1973).

y por las declaraciones de Perón o de los funcionarios de su gobierno. Tanto unos como otras fueron inequívocamente leídas por las autoridades de la mayoría de los países del continente como intentos de hegemonía argentina en la región y no como expresiones de integración continental exentas de liderazgos o predominios. El propio líder justicialista reconoció tardíamente estos condicionamientos de la “Tercera Posición” en los años de la temprana posguerra, en un discurso pronunciado en 1974 ante dirigentes sindicales argentinos y del resto de la región en los siguientes términos:

“(...) Recuerdo que en 1945 lancé por vez primera la idea de un Tercer Mundo, es decir, la Tercera Posición. En aquella época, ‘no estaba el horno para bollos’, en virtud de que había finalizado la Segunda Guerra Mundial y los vencedores imponían condiciones. Pero han pasado más de veinticinco años y hoy las dos terceras partes del mundo pugnan por colocarse en una Tercera Posición.

Cuando los imperialismos quieran imponernos cómo habremos de organizarnos dentro de la Tierra, será necesario que en ese Tercer Mundo haya una entidad que diga: ‘Señores: aquí las condiciones que ustedes proponen son éstas; en cambio, las que nosotros proponemos son tales y cuales’. Entonces, cuando las dos terceras partes del mundo hagan sentir su voz en una entidad organizada, los imperialismos van a entrar en razón. Nadie se ha puesto nunca contra el mundo entero, y éste debe ser el camino que tendremos que seguir (...)”³.

Tras el retorno del peronismo al poder en 1973, luego de 18 años de proscripción política y exilio de Perón, el equipo de política exterior del gobierno de Héctor José Cámpora (25 de mayo al 13 de julio de 1973) creyó que el contexto de distensión en la competencia nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética —la llamada *detente*—, sumada a la emergencia de polos económicos alternativos —la Comunidad Económica Europea, Japón, China, las naciones exportadoras de petróleo congregadas en la OPEP— y a la crisis relativa de hegemonía norteamericana afectada por el curso de la guerra de Vietnam, abría una “ventana de oportunidad” para un incremento de los márgenes de maniobra internacionales de la Argentina. Esta lectura excesivamente optimista de la realidad internacional y regional alentó al subsecretario de Relaciones Exteriores Jorge Vázquez a adoptar

³ Discurso pronunciado por Perón ante dirigentes sindicales argentinos y latinoamericanos en Buenos Aires el 8 de abril de 1974, en Perón (1985: 139).

un tono fuertemente agresivo contra la política regional norteamericana en la III Asamblea General de la OEA en Lima en junio de 1973.

La caída del gobierno izquierdista de Salvador Allende en Chile el 11 de septiembre de 1973 y el rol que en ella jugaron actores gubernamentales y privados norteamericanos convenció a los gobiernos peronistas de Raúl Lastiri (13 de julio al 12 de octubre de 1973) y de Juan Perón (12 de octubre de 1973 al 1º de julio de 1974) que tampoco en ese momento “el horno estaba para bollos”. Si la *detente* estaba vigente en la Europa de aquellos años, en América la tenaz persistencia de la cruzada anticomunista de los funcionarios de la Casa Blanca y del Pentágono, con su secuela de complicidades entre agentes militares y de seguridad de los Estados Unidos y los países del resto del continente, demostraba que el clima de “Guerra Fría” continuaba en plena vigencia. Como sostuviera el “Programa de Política Exterior Justicialista” que salió a la luz el 12 de octubre de 1973, el mismo día de la asunción de Perón como presidente por tercera vez, los nuevos códigos de la conducta diplomática debían adaptarse a la realidad internacional, abandonando el “ideologismo” para guiarse según los cánones del “realismo político”: había que tener una relación “enérgica pero flexible” con Washington, una que “sin renunciar a la necesaria vinculación financiera” y “sin desconocer la presencia ostensible de los Estados Unidos en varios países de nuestro continente”, procurara a la vez “poder actuar en el sistema interamericano en función de su destino americanista y en función del control moral de las tentativas hegemónicas” de la Casa Blanca. A su vez, había que tener una actitud “amistosa y objetiva, pero firme” con Brasil, y movilizar la opinión pública de ambos países en favor de una política latinoamericana “en sentido integrador y no excluyente”, y, finalmente, los representantes argentinos ante los foros multilaterales debían “combinar las iniciativas con las réplicas o el silencio a fin de mantener en todo momento la libertad de acción diplomática” (Programa de Política Exterior Justicialista, 1973)⁴.

La anteriormente mencionada combinación de factores condicionantes externos e internos abortó la vocación independiente del proyecto de “apertura al mundo” del canciller de Cámpora, Juan Carlos Puig; demostró los límites de confrontaciones verbales contrarias a intereses norteamericanos como las emitidas por Vázquez; y, finalmente, alentó el inicio de un “giro conservador” tras la caída de Cámpora. Dicho giro, que tomó forma durante los mandatos de Lastiri y Perón, se consolidó durante la gestión de María Estela Martínez.

⁴ PPEJ, 1973, 4: folios 19, 36, 99 y 100.

II. El peso de los factores externos o de “tercera imagen”

Durante la gestión de Isabel Perón (1º de julio de 1974 al 24 de marzo de 1976), una serie de factores condicionantes externos procedentes del sistema internacional y del cuadro regional —factores que Kenneth Waltz (1959 y 1970) define como de “tercera imagen”— inhibieron la tradicional vocación independiente de la “Tercera Posición” como doctrina de política interna y exterior justicialista. Dichos factores fueron los siguientes:

1) El impacto negativo de los factores externos provenientes del ámbito global sobre el comercio exterior argentino (la triple incidencia de la crisis petrolera de los años 1973-1974 en los precios de las importaciones argentinas; de las barreras proteccionistas adoptadas por los países miembros de la CEE en el volumen y valor de las exportaciones agropecuarias argentinas; y de la recesión mundial de los años 1974-1975, que afectó la capacidad de compra de los países europeo occidentales, mercados tradicionales de colocación de las exportaciones argentinas); y

2) La incidencia, también negativa, de los cambios en el ámbito regional (el progresivo enfriamiento mutuo entre Argentina y los países reformistas de la región críticos a la política regional norteamericana; y, finalmente, la también progresiva profundización de los vínculos ideológicos con regímenes derechistas del Cono Sur como los de Chile y Bolivia, aliados estratégicos de los Estados Unidos en la lucha contra el comunismo; la sanción, por el Congreso estadounidense, de la Ley de Comercio Exterior o *Trade Bill* el 20 de diciembre de 1974, finalmente promulgada por el gobierno de Gerald Ford el 3 de enero de 1975, que hería de muerte las promesas efectuadas por el Secretario de Estado Henry Kissinger de un “Nuevo Diálogo” entre Washington y la región basado en un intercambio comercial más equitativo; y, finalmente, la suspensión de las ventas de calzado argentino a los Estados Unidos, dispuesta por el Departamento del Tesoro norteamericano en febrero de ese mismo año bajo la justificación de que esas operaciones comerciales constituían un caso de *dumping*).

Pero, como sostienen Daniel Byman y Kenneth Pollack (2001), la solitaria atención a los factores externos o de “tercera imagen” como condicionantes

de las políticas exteriores de un Estado determinado otorga un cuadro muy incompleto. En países con fuerte inestabilidad interna y crisis en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales —dos condiciones que se cumplen de manera particularmente notoria en la Argentina posterior al golpe de Estado de septiembre de 1930 en general y en la Argentina (des)gobernada por Isabel Perón en particular—, también es necesario apelar a los factores internos tanto individuales —o de “primera imagen”, siguiendo a Waltz— como institucionales —o de “segunda imagen”, es decir, los relacionados con el buen, regular o mal funcionamiento de las instituciones estatales—.

III. Los factores condicionantes internos de orden individual o de “primera imagen”

Dentro de los factores condicionantes individuales, este trabajo distingue en especial el peso de cuatro:

a) Las diferencias entre los estilos personales de gobierno de Juan e Isabel Perón. El primero pudo ejercer el rol de conductor, gestando un modelo de política interna y exterior basado en la moderación respecto de los extremos. Por el contrario, Isabel no tuvo la misma capacidad de conducción de su esposo, y fue excesivamente permeable a las presiones de las diversas facciones —la constituida por los miembros de su entorno cercano, encabezada por el ministro de Bienestar Social, José López Rega; la integrada por los miembros de la dirigencia sindical y, finalmente, la compuesta por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas—;

b) El acrecido peso político adquirido por actores individuales al frente de cargos en la administración de gobierno tradicionalmente considerados como secundarios o marginales en términos de su importancia. Tales los casos del ministro López Rega⁵, quien, gracias a

⁵ José López Rega fue cabo de policía durante las dos primeras presidencias de Perón (1946-1955) hasta que se retiró de la institución policial como cabo primero en 1962. Tuvo estrechos contactos con la Alianza Libertadora Nacionalista (ALN), grupo de choque parapolicial del peronismo, durante la década del '50. De acuerdo con Santiago Pinetta (1986: 21), López Rega trabajó amistad con el militante aliancista Lucio Berto, con quien compartía su inclinación por la astrología y su fobia contra las izquierdas en general y contra los judíos. Fue sirviente de Isabel y a través de ella logró integrar el grupo de Madrid en el exilio de Perón como mayordomo, guardaespaldas y finalmente, secretario

su influencia personal sobre la presidente Isabel, se convirtió en un primer ministro o copresidente *de facto* a pesar de provenir de un ministerio cuya incidencia política ha sido tradicionalmente secundaria; y el del ex embajador argentino en Uruguay, Guillermo de la Plaza, quien, por sus buenas conexiones con las Fuerzas Armadas, constituyó un interlocutor de la Presidente ante los comandantes en jefe, especialmente en los meses inmediatamente previos al golpe de marzo de 1976. Por cierto, el peso de estos actores, identificados con los rasgos conservadores del pensamiento de Perón, se incrementó en forma proporcional al vacío de liderazgo y de poder existentes tras la desaparición física del líder justicialista. Un caso especial, que merece un párrafo aparte, es el de Alberto Juan Vignes, canciller de los gobiernos de Lastiri, Juan Perón e Isabel Perón hasta agosto de 1975. Tras la muerte de Juan Perón y la llegada de Isabel al gobierno, Vignes incrementó su poder e influencia personal en el nivel de la *gestión* cotidiana de la Cancillería. Durante su gestión como canciller e incluso mucho tiempo después de su renuncia al cargo, Vignes influyó personalmente en el nombramiento, permanencia y/o alejamiento tanto de sus sucesores como de otros funcionarios del Palacio San Martín. No obstante esta enorme influencia personal del ex Canciller, la misma no se tradujo en cambios relevantes en lo que hace al contenido de la agenda o *sustancia* de la política exterior⁶;

c) El peso adquirido en el gobierno por el entonces comandante en jefe de la Marina, almirante Emilio Eduardo Massera, quien apartó a su arma de su tradicional perfil apolítico y profesionalista (contrapuesto al

privado. En este ascenso personal, jugó un factor clave su buena relación con la esposa de Perón, estimulada por la fuerte inclinación de ambos hacia el esoterismo. Durante los gobiernos de Héctor J. Cámpora, Raúl Lastiri y Juan Domingo Perón, López Rega fue ministro de Bienestar Social, cargo al que sumó durante la gestión de Isabel Perón el de secretario privado de la Presidente. Dentro de la heterogeneidad ideológica del movimiento liderado por Juan Perón, López Rega resultaba una figura clave para satisfacer al ala derechista del movimiento y para contener y/o poner en jaque a los sectores izquierdistas. Los sectores de izquierda —y el propio Juan Perón en algún momento— identificaban a López Rega como un agente de la Agencia Central de Inteligencia norteamericana (CIA). Ver al respecto las publicaciones de izquierda compiladas por Baschetti (1996 y 1999) y las referencias de Perón sobre López Rega citadas en Sukup (1992: 70).

⁶ Ni el canciller Vignes ni ninguno de sus sucesores contó con el margen de maniobra suficiente como para impulsar medidas innovadoras en el contenido de la agenda, limitándose a adoptar medidas inerciales o a repetir políticas anteriores.

perfil de politización que el Ejército adoptó en muchos períodos de la historia argentina). Massera procuró protagonismo para él y para su arma, actitud que en política exterior no sólo quedó evidenciada en la temprana preocupación por temas propios del ámbito de la Cancillería, tales como los conflictos con Chile por el canal de Beagle y la pretensión chilena de proyección antártica; o el diferendo con Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas. También incluyó acciones concretas como la actuación de oficiales marinos en el incidente con la misión británica de Lord Shackleton en aguas cercanas al archipiélago en febrero de 1976. Asimismo, Massera también se involucró personalmente en la política interna, al convertirse en un consejero informal de la presidente Isabel y, por esta vía, disputó espacios de poder e influencia al hombre más poderoso del entorno presidencial: José López Rega; y

d) La debilidad relativa de aquellos actores individuales ubicados en cargos tradicionalmente considerados dentro de la primera línea de importancia en la administración de gobierno. Tal el caso del ministro de Economía José Gelbard⁷. Gelbard estuvo a cargo del Ministerio más importante, el que centralizaba (y sigue centralizando) el manejo del presupuesto, y actuó en ocasiones como un “superministro” al adoptar decisiones e invadir jurisdicciones propias de otras agencias de gobierno, como, por ejemplo, la Cancillería. Sin embargo, el ministro-empresario se vio obligado a renunciar por las crecientes presiones que contra él y sus colaboradores ejercieron las distintas facciones opuestas a su

⁷ José Gelbard fue un inmigrante de origen judío polaco. Había llegado a la Argentina en 1930 y se inició como vendedor ambulante de corbatas, hojas de afeitar y preservativos en los pueblos de las provincias del Norte. Se afilió al Partido Comunista (PC) y a través de su tacto y habilidad para los negocios fundó en los años '50 la Confederación General Económica (CGE) —agrupación que congregó a los pequeños y medianos empresarios—. Con el paso del tiempo, Gelbard construyó un verdadero imperio económico. Haciendo gala de pragmatismo, Gelbard enhebró un complejo entramado de contactos que incluyó al Mossad israelí, al Departamento de Estado norteamericano, a los Kennedy, a las autoridades del Kremlin soviético. Amigo personal de los mandatarios Fidel Castro de Cuba y Salvador Allende de Chile, Gelbard contó también con poderosos aliados políticos internos: el propio Juan Perón, la cúpula montonera, la dirigencia del PC, el entonces gobernador de La Rioja Carlos Menem y el presidente de facto general Alejandro Lanusse. Sus buenas relaciones con Lanusse y Perón le permitieron jugar un rol crucial en las duras negociaciones entre el régimen militar y Perón por el retorno del peronismo a la participación política. Gelbard fue asimismo el artífice del “Pacto Social” y el principal impulsor de la apertura comercial de la Argentina con los países ubicados en la órbita socialista. Para mayores detalles acerca de la vida y el proyecto económico de Gelbard ver Seoane (1998).

influencia dentro del gobierno: la lopezreguista, integrada por los citados López Rega y Vignes; la integrada por los miembros de la cúpula sindical, que desconfiaban del perfil ideológico del Ministro de Economía, percibido como demasiado cercano al de la izquierda peronista; y la liderada por el Comandante en Jefe de la Marina Massera, quien percibía la presencia de Gelbard en el gobierno como un obstáculo a sus ambiciones personales. Por cierto, el peso político del Ministro de Economía y de sus colaboradores, figuras identificadas con los rasgos reformistas del pensamiento de Perón, sufrió un fuerte retroceso con el deceso del líder justicialista.

IV. Los factores condicionantes internos de orden institucional o de “segunda imagen”

Por su parte, los factores condicionantes internos de orden institucional que condicionaron el margen de maniobra del gobierno de Isabel tanto en política interna como exterior fueron los siguientes:

- a) El vacío de poder y conducción internos posteriores a la muerte de Juan Perón, factor de orden institucional que condicionó negativamente el margen de maniobra de los cancilleres del período isabelino e inhibió la gestación de iniciativas innovadoras en política exterior por parte de estos últimos, favoreciendo en su lugar la adopción de medidas inerciales; y
- b) El recrudecimiento de la lucha facciosa interna⁸ y su proyección en el ámbito de la Cancillería, otro factor de índole institucional que, en

⁸ El autor de este trabajo define como lucha facciosa a la protagonizada por grupos pequeños que cuentan con recursos de poder similares y, por ende, con idénticas chances de obtener la conquista del poder político. En su competencia por imponer sus respectivos proyectos políticos y económicos, cada uno de estos grupos o *facciones* posee a corto plazo un alto grado de capacidad para bloquear o jaquear los proyectos de los otros grupos (sea en forma individual o a través de alianzas con otras facciones). Sin embargo, y al mismo tiempo, cada una de estas facciones o grupos demuestra también un alto grado de incapacidad para imponer al resto proyectos de mediano y largo plazo, sea de manera unilateral o a través de concesiones y/o alianzas con otros grupos. En otras palabras, si bien pueden llegar a percibirse a corto plazo alianzas transitorias entre facciones diversas, éstas sólo tienen por objetivo el de formar un frente común para derribar a la facción que en ese momento tiene el control del poder. Logrado ese paso de índole destructiva pero no constructiva, las facciones que hasta ese momento eran aliadas circunstanciales pasan a convertirse en rivales en la lucha por la conquista del poder.

interacción con los anteriormente mencionados, agudizó la falta de credibilidad externa del gobierno de Isabel y privó progresivamente de margen de maniobra a los cancilleres del período.

Tanto los mencionados factores internos de orden individual como los de índole institucional incidieron significativamente en los cambios en el ritmo de gestión cotidiana de los encargados de implementar la política exterior del gobierno de Isabel Perón, al punto de constituir síntomas propios de un *Estado en tránsito de colapso*.

V. Elementos en común del caso de la Argentina (des)governada por Isabel Perón con los ejemplos paradigmáticos de colapso estatal

No obstante las evidentes diferencias históricas y culturales del caso que trata este artículo con los de colapso estatal que sirvieron de inspiración a los especialistas, esencialmente ligados a los procesos de la descolonización de la década del '60 (caso de los estados africanos y asiáticos) y de reformas estructurales políticas, sociales y económicas que tuvieron lugar durante la década del '80 y que acompañaron al fin de la Guerra Fría (caso de los estados ubicados en la órbita socialista), el autor de este trabajo sostiene que la Argentina gobernada por la viuda de Perón tuvo varios de los síntomas que caracterizan a un Estado a punto de colapsar. Síntomas tales como la pérdida de legitimidad del gobierno frente a los diversos actores no estatales (guerrilla, paramilitares, Fuerzas Armadas, empresarios, sindicatos); la pérdida del “monopolio legítimo de la violencia” por parte del Estado y su privatización a manos de diversos actores sociales (grupos guerrilleros, sindicales, paraestatales y paramilitares) como respuesta al progresivo vacío de autoridad; la agudización del nivel de conflicto faccioso en forma directamente proporcional al progresivo retroceso del poder estatal; los intentos de “modernización” económica neoliberal a través de los cuales el gobierno de Isabel procuró atraer capitales externos y revertir la crisis económica; y la incapacidad de la clase política en su conjunto —oficialista y opositora— para dar una respuesta a los problemas económicos, sociales y políticos derivados de la crisis de gobernabilidad y la interminable lucha facciosa.

Como se ha adelantado, los factores internos anteriormente mencionados, tanto los de índole individual como institucional, constituyeron *síntomas propios de la política exterior de un Estado en tránsito hacia una situación*

de colapso. Síntomas que pueden resumirse en la debilidad de lo que Robert Jackson (1990: 29-30) define como *soberanía positiva* —esto es, la capacidad de los estados para ser dueños de su propio destino—. Según este autor, mientras los “cuasi-estados” comparten con los estados consolidados el goce de la *soberanía negativa* —esto es, el reconocimiento externo de otros estados—, presentan serias falencias por el lado de la soberanía positiva.

Si bien Jackson está pensando en casos muy diferentes al de la Argentina gobernada por Isabel —los de los “cuasi-estados” africanos en el contexto de descolonización iniciado en la década del '60 o en el de la crisis de dichos estados tras el fin de la Guerra Fría—, esta falencia estuvo también presente en el gobierno de la viuda de Perón. Como señala el informe “*Possible Coup in Argentina*” [Posible golpe en la Argentina] del Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, William Rogers, al Secretario de Estado Henry Kissinger del 13 de febrero de 1976, los líderes de las Fuerzas Armadas argentinas estaban profundamente disgustados por la manifiesta incapacidad de la Presidente para conducir y administrar los problemas políticos y económicos del país. A ello se sumaban las negativas repercusiones que en el propio partido oficialista y en el Congreso tuvieron las versiones sobre maniobras de corrupción y malversación de fondos manejados desde el Ministerio de Bienestar Social. A tal punto llegó la crisis de gobernabilidad, que un sector disidente del partido oficialista (el Partido Auténtico⁹) y dos partidos de la oposición (la Fuerza Federalista Popular —Fupepo— y la Unión Cívica Radical —UCR—), barajaron, en distintos momentos, la alternativa de hacer un juicio político a Isabel para provocar su renuncia y, por esta vía, evitar el golpe de Estado.

Íntimamente ligados a esta debilidad de la soberanía positiva, en el caso de la Argentina gobernada por Isabel Perón aparecen una serie de indicadores definidos por los especialistas como propios de una situación de colapso estatal o de tránsito hacia esta situación. A pesar de que estos indicadores fueron concebidos tomando como ejemplos casos de la Posguerra Fría muy

⁹ El Partido Peronista Auténtico fue fundado el 11 de marzo de 1975. Se terminó de constituir en noviembre del mismo año, fundamentalmente sobre la base de la Juventud Peronista de las Regionales (izquierdistas) y algunos viejos peronistas que habían colaborado con el gobierno de Héctor J. Cámpora. Este había regresado a la Argentina en octubre de 1975 y, contrariamente a lo que muchos suponían, mantuvo una línea peronista independiente en lugar de adherirse a los auténticos. Los integrantes del Partido Auténtico se hicieron llamar en un primer momento peronistas auténticos, pero la Justicia les prohibió el uso del término peronista. Los auténticos fueron proscriptos por el gobierno a fines de 1975. Ver al respecto Kandel y Monteverde (1976: 86).

alejados de la Argentina de la década del '70 tanto desde el punto de vista histórico como cultural —en especial los casos de la ex Yugoslavia, la ex Unión Soviética, Afganistán, y los países africanos—, muchos de ellos estuvieron también presentes en el período de gobierno de Isabel Perón como síntomas de un gobierno en crisis que transitaba hacia una situación de colapso estatal. Así, por ejemplo, siete de los diez indicadores mencionados por Baker y Ausink¹⁰ se registran en el caso argentino:

1) La presencia de comportamientos vengativos y/o paranoicos socializados en la lógica de lucha facciosa, factor que lleva a una creciente espiral de violencia alimentada tanto por los sectores de derecha como por los de izquierda (indicador 4);

2) La criminalización o deslegitimación del gobierno de Isabel, vinculada a la emergencia del crimen organizado y la corrupción¹¹ alentados desde el propio entorno presidencial (indicador 5);

¹⁰ Según Pauline H. Baker y John A. Ausink (1996: 19-31), los diez indicadores del alto grado de colapso estatal son los siguientes: 1) fuertes presiones demográficas; 2) importantes movimientos de refugiados masivos que provocan catástrofes humanitarias e intensifican las presiones demográficas; 3) desarrollo económico desigual a través de líneas de fracturas étnicas; 4) presencia de una herencia histórica de agravio grupal o faccioso, con comportamientos socializados de índole vengativa y/o paranoica; 5) criminalización o deslegitimación del Estado, ligada al crimen organizado y a la corrupción alentada desde el propio aparato estatal; 6) agudas y severas dificultades económicas ligadas a la ausencia de estabilidad política; 7) éxodos humanos masivos, crónicos o sostenidos —indicador que comprende según los autores tanto la llegada de refugiados como el éxodo de intelectuales, artistas, empresarios, o segmentos económicamente productivos de la población—; 8) progresivo deterioro o eliminación de los servicios públicos como síntoma de la falta de gobernabilidad y de credibilidad del Estado; 9) suspensión del Estado de derecho como indicador de la declinación en el funcionamiento de las instituciones democráticas; y 10) existencia de un aparato de seguridad que opera como “un Estado dentro del Estado” a través de diversas formas: guardias pretorianas que protegen a gobiernos aislados o impopulares; milicias “privadas” que hacen el trabajo sucio de los regímenes autoritarios al encargarse de las torturas y asesinatos; o “escuadrones” que, alimentados oficialmente por el aparato estatal, buscan aterrorizar a los opositores.

¹¹ El citado memorandum “*Possible Coup in Argentina*” hace una breve referencia a las maniobras de corrupción vinculadas al Ministerio de Bienestar Social y a la Cruzada Justicialista. Las acusaciones de la Comisión Investigadora sobre dichas maniobras alcanzaron a la propia Presidente, que había firmado un cheque de la Cruzada por un monto de 31.000.000 de pesos viejos (alrededor de U\$S 600.000 de aquel momento). Finalmente, Isabel Perón fue absuelta por el juez Alfredo Nocetti Fasolino, una resolución que no logró apagar las polémicas sobre este cheque. Sobre estas maniobras y la causa judicial sobre la Presidente, ver *Criterio* (27/11/1975); *Buenos Aires Herald* (2/1/1976, 10/3/1976); y *La Opinión* (10/1/1976).

3) La existencia de agudas crisis económicas vinculadas a la inestabilidad política (indicador 6) —vale recordar que el gobierno de Isabel tuvo seis ministros de Economía en tan sólo 21 meses de gobierno—;

4) La huida, bajo amenazas de muerte, de profesionales, políticos y artistas ideológicamente disidentes con la presidente Isabel y su entorno, que conformaron la pléyade de exiliados que se engrosaría tiempo más tarde con la llegada del régimen militar (indicador 7);

5) La “existencia mínima” de un aparato estatal y sus agencias dependientes, con crecientes dificultades para actuar (indicador 8) —que se percibe en el caso del gobierno de Isabel en la falta de eficiencia de las fuerzas de seguridad del gobierno para contener la espiral guerrillera y las dificultades de la Cancillería y las embajadas en el exterior para superar los impactos de la lucha facciosa interna y articular una estrategia de mediano plazo—. Los dos canales naturales de nombramiento de embajadores en el exterior —el canciller y la presidente— se vieron mediatizados por los caprichos del entorno presidencial. Como resultado de esta anomalía, se dieron ejemplos de permanencia de embajadores que gozaron del apoyo del entorno y ejemplos de displicencia para cubrir casos de embajadas vacantes (Beltramino, 2002). Entre estos últimos, cabe citar los casos de las embajadas argentinas en Brasilia —vacante de titular desde enero de 1975 hasta febrero de 1976—, en Pekín —factor que provocó el retiro del embajador chino en Buenos Aires— y en París —a partir del alejamiento del embajador César de la Vega en junio de 1975¹²—;

¹² Ver referencias al respecto en el diario: *La Nueva Provincia* (17-4-1975, 1-12-1975); y en revistas: *Mayoría* (1/8/1975) y *Carta Política*, (1975, N° 17). En sus memorias, Benito Llambí (1997: 353-354), embajador argentino en Canadá durante la gestión de Isabel, relata que el canciller Vignes trabó arbitrariamente su candidatura como embajador en París, vacante desde hacía un año, porque el canciller se la reservaba para él. Estas vacancias motivaron la preocupación de los legisladores, evidenciada en la emergencia de proyectos de reclamo a la Cancillería y al Ejecutivo por las razones que motivaban este inconveniente. Así, el 24 de julio de 1974, el Diputado Nacional del Partido Demócrata Progresista por Santa Fe Angel Moral presentó ante la Cámara Baja un proyecto de resolución exigiendo al gobierno explicación acerca de las razones de la ausencia de un embajador titular argentino en Francia desde hacía más de un año. El legislador destacaba la gravedad de esta situación, en tanto Francia presidía en ese momento la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Argentina se jugaba cartas importantes de negociación ante el Mercado Común por la cuestión de las restricciones comunitarias a las exportaciones de carne. Lo propio hizo un grupo de diputados

6) La aprobación del Estado de sitio y las medidas antisubversivas que llevaron al involucramiento directo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la guerrilla, que demostraron claramente la impotencia del gobierno de Isabel para enfrentar esta amenaza (indicador 9); y

7) La presencia de un aparato seguridad operando como un “Estado dentro del Estado” (indicador 10), que, en el caso de la Argentina gobernada por la viuda de Perón, operó con dos modalidades distintas. En un primer momento, el gobierno de Isabel buscó reprimir la subversión izquierdista a través del uso de fuerzas parapoliciales/paramilitares —entre ellas, la “Triple A”, financiada por el Ministerio de Bienestar Social¹³ y el “Comando Libertadores de América”,

pertenecientes al radicalismo (Antonio Tróccoli, Leopoldo M. Suárez, José Miguel Zamanillo, Rubén Francisco Rabanal, Mariano Fernández Bedoya, Carlos A. Fonte, Plácido Enrique Nosiglia, Carlos Alberto Bravo, Horacio Fidel López y Osvaldo Alvarez Guerrero), que dirigió al canciller un pedido de informes hacia fines de ese mismo año, respecto de los motivos de las vacancias en las embajadas argentinas en Brasil y China continental. Ver proyecto de resolución del diputado Angel Moral y el pedido de informes de los citados diputados radicales al canciller Vignes, ambos en Congreso Nacional (1975a: 1270; 1975bI: 5072). Este pedido de informes se sumó a otro presentado por un grupo de diputados radicales que exigían explicaciones a la Cancillería sobre las razones de la vacancia del cargo de embajador argentino en China. Pedido de informes de los diputados Antonio A. Tróccoli, Mario Levalle, Mariano Fernández Bedoya, Adolfo Gass, Ricardo T. Natale, Rodolfo Domingo Parente y Leopoldo M. Suárez, en Congreso Nacional (1975b: 5064). Ver asimismo *El Cronista Comercial* (17/4/1975).

¹³ La “Triple A” fue un grupo parapolicial y paramilitar de ultraderecha, integrado por oficiales retirados de la Policía Federal y del Ejército. Según la interpretación del periodista Horacio Verbitsky y de otros representantes de la agrupación Montoneros y de la izquierda peronista, la “Triple A” actuó en cooperación con la Agencia Central de Inteligencia norteamericana (CIA) para evitar un gobierno de izquierda en la Argentina. Inició su accionar en la masacre de Ezeiza el 20 de junio de 1973 que enfrentó a agrupaciones de izquierda y de derecha del peronismo durante la gestión de Héctor J. Cámpora, pero quedó definitivamente estructurada en septiembre de ese mismo año, con la jefatura política del ministro de Bienestar Social José López Rega, la supervisión del comisario de policía Alberto Villar —un especialista en la lucha antisubversiva que participó en la represión del Vóborazo en Córdoba en marzo de 1971 y en la masacre de Trelew en agosto de 1972—, y la dirección militar del comisario mayor Juan Ramón Morales, secundado a su vez por el subinspector Rodolfo Almirón Sena, jefe de custodia presidencial de María Estela Martínez de Perón. Consultar al respecto Verbitsky (1985); y los comunicados y declaraciones de Montoneros y otros grupos de la izquierda peronista, citados por Baschetti (1996 y 1999). Por su parte, otros testimonios contradicen la idea de que López Rega era el jefe de la “Triple A”. Así, el periodista argentino Héctor Ruiz Nuñez (1986b: 26-27) sostiene que el verdadero ideólogo y jefe de la agrupación no fue López Rega, sino el jefe de la logia masónica P-2, Licio Gelli, quien concibió un plan para el “control” sobre los “agentes de extrema

dependiente del Tercer Cuerpo de Ejército¹⁴—. Estas fuerzas entran perfectamente dentro de la categoría de “escuadrones” utilizada por Baker y Ausink. En un segundo momento, la impotencia del gobierno —y de la “Triple A”— para acabar con la guerrilla llevó a las Fuerzas Armadas a encargarse directamente de la lucha antiguerrillera, incluyendo en sus filas a muchos de los ex integrantes de la organización parapolicial/paramilitar. En los términos de Baker y Ausink, pasaron a ser “guardias pretorianas” de un gobierno políticamente aislado.

Asimismo, en el caso de la Argentina durante el gobierno de Isabel Perón se confirma la presencia de tres de los cuatro rasgos con los que Robert Dorff define a los estados a punto de colapsar¹⁵:

1) Las masivas violaciones de los derechos humanos y la adopción de métodos autoritarios para que el Estado conserve su débil posición —rasgo b) de Dorff—;

izquierda” a escala regional, por medio de conexiones con Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela. Según Nuñez, López Rega actuaba siguiendo órdenes de Gelli. Finalmente, en sus declaraciones ante miembros de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados efectuadas el 5 de febrero de 1976, el teniente primero (RE) Salvador Horacio Paino (jefe de administración y organización del Ministerio de Bienestar Social hasta abril de 1974), sostiene que muchas de las decisiones de la “Triple A” no eran adoptadas por López Rega, sino por los enlaces y asesores del ministro, tales como Jorge Conti —asesor de prensa de López Rega— y Juan Ramón Morales —su jefe de custodia—. Ver al respecto *La Opinión* (12/2/1976).

¹⁴ El Comando Libertadores de América apareció en la provincia de Córdoba poco tiempo después de la Triple A. Fue creada por el suboficial retirado del Ejército, comisario general de la Policía cordobesa y miembro de la Triple A Raúl Pedro Telleldín, y actuó entre los años 1975 y 1976. Mientras esta última dependía en mayor grado del Ministerio de Bienestar Social, el Comando Libertadores de América tenía una dependencia orgánica del Tercer Cuerpo de Ejército. Uno de los atentados vinculados al Comando Libertadores de América fue el dinamitado de las rotativas del diario cordobés *La Voz del Interior*. Ver respecto de esta organización los trabajos de Moyano (1995: 82); Duhalde (1999: 233) y *Clarín* (1/12/2001).

¹⁵ Robert H. Dorff (1996: 17-31) señala los siguientes rasgos característicos de los estados en colapso o a punto de colapsar: a) amenazan la estabilidad y la seguridad regional y/o global; b) incentivan masivas violaciones de los derechos humanos, en tanto el gobierno de este tipo de estados adopta métodos autoritarios para conservar su débil posición; c) provocan el sufrimiento de los sectores disidentes de la sociedad, quienes apelan a la ayuda humanitaria externa; y d) están gobernados por regímenes débiles e ineficaces frente a la competencia de las fuerzas de oposición —organizadas o informales— y de los actores transnacionales, subnacionales o grupos descentralizados. Esta lógica de competencia y desafío de los actores no estatales a las reglas de juego que intenta imponer un Estado débil provoca inevitablemente una situación de ingobernabilidad cercana a la anarquía.

2) El sufrimiento de los sectores disidentes de la sociedad, quienes, en el caso del gobierno de Isabel, apelan a la ayuda humanitaria externa a través del asilo diplomático —rasgo c) de Dorff—; y

3) La debilidad e ineficacia de la autoridad gubernamental frente al desafío y competencia de actores privados de diversa índole: corporativos, como las Fuerzas Armadas y los sindicatos; transnacionales como los bancos —que le negaron créditos al gobierno de Isabel— y nacionales con proyección transnacional como los grandes empresarios. Estos últimos, ante la falta de confiabilidad interna y externa de la gestión isabelina, no dudaron en adoptar una actitud conspirativa y preferir el derrocamiento del gobierno a través de un golpe militar antes que la estabilidad institucional —rasgo d) de Dorff—.

El rasgo restante señalado por Dorff para definir a los estados en colapso —su paradójica capacidad para ser un foco de inestabilidad regional o internacional— aparece vinculado a las preocupaciones del Embajador norteamericano en la Argentina, Robert Hill, respecto de la existencia del Partido Peronista Auténtico, agrupación que congregaba a peronistas de izquierda y algunos viejos peronistas que habían respaldado la gestión de Héctor Cámpora. Hill temía que, a través de dicho partido, la extrema izquierda aprovechara el vacío de poder que generaba la falta de gobernabilidad de la gestión isabelina (*Clarín*, 22/3/1998).

No obstante los pruritos del diplomático norteamericano, derivados de su perfil duramente anticomunista, vale advertir dos datos de la realidad de esa época que no hicieron consistente esta percepción. Primer dato: el Partido Auténtico sumó apenas 80.000 afiliados y por ende nunca pudo amenazar la hegemonía del Frejuli en elecciones presidenciales y legislativas. Dada esta doble irrelevancia, esta agrupación nunca pudo convertirse en un factor de amenaza a la estabilidad interna, subregional o regional, como temía Hill. El segundo dato de la realidad, vinculado al primero, fue el fracaso tanto del Partido Auténtico como del conjunto de la guerrilla izquierdista —peronista y no peronista— en constituir una alternativa al statu quo. Fracaso esencialmente ligado a la eficaz tarea de las Fuerzas Armadas en materia antisubversiva, iniciada mucho antes del golpe de marzo de 1976. Tarea que hizo que el Estado gobernado por Isabel, aun en tránsito hacia una situación de colapso, nunca llegase a constituir una amenaza a la estabilidad regional o global que confirmara los temores del embajador.

Cabe agregar que, más allá de las divergencias específicas que separan a los casos argentino y colombiano —entre ellas el poder político e importancia numérica de la guerrilla colombiana, que contrasta con la declinante presencia de su contraparte argentina durante el período isabelino—, muchos de los rasgos que utiliza el académico argentino Juan Gabriel Tokatlian (2000: 40 y 52-53) para caracterizar al Estado colombiano como uno “colapsado” o “a punto de colapsar”, pueden percibirse también durante el gobierno de Isabel Perón. Si bien en dosis muy diferentes, ambos casos comparten los siguientes elementos: a) pérdida de legitimidad del gobierno frente a los actores no estatales (guerrilla, paramilitares, Fuerzas Armadas, empresarios, sindicatos); b) persistencia e incluso incremento de la violencia política proveniente tanto de la guerrilla izquierdista como de los grupos paramilitares derechistas; c) “privatización” de dicha violencia por parte de diferentes actores (grupos guerrilleros, sindicales, paraestatales y paramilitares) como respuesta al vacío de autoridad estatal; d) intentos de “modernización” económica neoliberal que procuraron atraer capitales externos y revertir la crisis del modelo estatista a un alto costo social —como el “rodrigazo”, el drástico paquete de medidas de ajuste implementado a principios de junio de 1975 por Celestino Rodrigo, uno de los ministros de Economía del gobierno de Isabel—; y e) incapacidad de la clase política en su conjunto —oficialista y opositora— para dar una respuesta a los problemas económicos, sociales y políticos derivados de la crisis de gobernabilidad y la interminable lucha facciosa.

VI. Los rasgos específicos que distinguen a la Argentina (des)gobernada por Isabel Perón de otros casos de colapso estatal

A los anteriormente mencionados elementos comunes entre los “estados colapsados o fallidos” estudiados por los distintos especialistas, y el Estado argentino gobernado por Isabel Perón, se suman otros rasgos que otorgan especificidad al caso isabelino tanto desde el punto de vista teórico como empírico.

En primer lugar, a diferencia de los “cuasi-estados” africanos citados por Jackson, la política interna y exterior del gobierno de la viuda de Perón no fue perturbada por conflictos facciosos de raíz étnica, sino política. Las luchas que asolaron a esta gestión no respondieron al complejo entrecruzamiento de conflictos personales, facciosos, religiosos, tribales e incluso locales, tan característico de los casos de los cuasi-estados africanos

o del Afganistán posterior al retiro soviético. En la Argentina de Isabel, las motivaciones de la pugna facciosa estuvieron esencialmente ligadas a la lucha por el poder individual o grupal. Lucha justificada a través de vagas referencias ideológicas, religiosas y raciales en el nivel del discurso, las que respondieron a la necesidad de diferenciar los bandos en pugna. A diferencia de otros casos de colapso estatal, en el caso argentino los elementos de legitimación étnica y tribal de las facciones en pugna estuvieron ausentes y los de índole religiosa o racial tuvieron una importancia marginal.

En segundo lugar, los condicionantes externos, de enorme importancia en los “cuasi-estados” africanos, tuvieron una menor incidencia en la política interna y exterior del gobierno de Isabel Perón. Mientras los procesos de descolonización, globalización económica y finalización de la Guerra Fría han dejado profundas huellas en los primeros, sólo la crisis petrolera de los años 1973 y 1974 tuvo un impacto relevante en la economía argentina. Esta última, a pesar de contar con reservas petroleras propias, importaba en ese momento el oro negro y sus derivados¹⁶. Comparada con los otros casos de colapso analizados y con la Argentina actual, el país gobernado por Isabel fue uno mucho menos vulnerable a los factores de crisis externa. Fue menos dependiente de los flujos de crédito provenientes de los organismos internacionales —aunque dicha dependencia se incrementó notoriamente durante la gestión isabelina, si la comparamos con la situación existente durante los gobiernos de Cámpora, Lastiri y Perón o aun con la de los de los períodos anteriores—. Fue también un país cuyo Estado contó con un mayor grado de autonomía relativa en materia de política económica que el del gobierno de Eduardo Duhalde, aunque la capacidad autonómica se hubiera reducido notoriamente al compás del progresivo derrumbe del gobierno de la viuda de Perón. En resumen, los factores de vulnerabilidad externa tales como la falta de financiamiento externo o la negativa incidencia de la crisis petrolera en los insumos importados por la economía argentina no hicieron más que potenciar la gravedad del conflicto faccioso interno, pero no contribuyeron en forma decisiva a explicar la evolución de dicho conflicto.

¹⁶ En base a los valores de importaciones totales argentinas y de importaciones argentinas de combustibles y lubricantes en millones de dólares citados por Vázquez-Presedo (1994: 201). El autor de este artículo calcula que la participación de estas últimas subió del 7,5 por ciento del total en 1973 al 14,4 por ciento en 1974, alza que resulta un indicador del impacto de la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973-1974 en las importaciones de este rubro. Dicha participación cayó en 1975 a un 13,04 por ciento del total, tendencia que demuestra el negativo efecto de la recesión mundial de 1974-1975 sobre las importaciones.

En tercer lugar, en el caso de la Argentina gobernada por Isabel Perón, la acción de actores privados que ejercieron la violencia y que contaron con conexiones externas, tales como la guerrilla o los grupos vinculados al narcotráfico, tuvo un impacto social, político y económico mucho más limitado que el logrado por estos actores en otros casos de colapso estatal. A diferencia del caso de “Estado colapsado” colombiano analizado por Tokatlian, las guerrillas izquierdistas argentinas nunca lograron alcanzar el grado de influencia política, económica, social y territorial de sus colegas colombianas. Sólo la izquierda peronista contó con un limitado aval social —el proveniente especialmente de los sectores juveniles urbanos—. Pero mientras las agrupaciones guerrilleras peronistas nunca lograron un control efectivo sobre el gobierno o sobre porción alguna del territorio argentino, las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) no sólo poseen el dominio de una parte sustancial del territorio colombiano, sino que constituyen una suerte de Estado o sistema de poder político paralelo al del gobierno formalmente constituido. Por su parte, el poder de los carteles de la droga, otro polo de poder alternativo al legal en la mayoría de los casos de estados colapsados, no fue un dato significativo en la Argentina de la década del '70.

En cuarto lugar, el enorme peso político de las corporaciones —en particular la sindical y la empresaria—, uno de los elementos distintivos del período 1973-1976 de gobiernos peronistas, constituye otro rasgo que distinguió al caso de la Argentina gobernada por Isabel Perón de otros de colapso estatal estudiados por los especialistas. Como destaca Ricardo Sidicaro (2002: 133-134): “(...) La corporativización de los aparatos estatales fue un factor que contribuyó al proceso general de crisis política del trienio. El empresario José Ber Gelbard ocupó el cargo de ministro de Economía en representación de la C.G.E. y un alto dirigente de la C.G.T., Ricardo Otero, fue designado ministro de Trabajo. El reconocimiento oficial de los poderes corporativos supuso un cambio de las relaciones del Estado con los principales sectores sociales. El doble carácter asumido por las organizaciones de los empresarios y de los asalariados implicó una ‘invasión’ de los aparatos estatales por las corporaciones. Sin mayores condiciones ni interés para filtrar las demandas de las entidades patronales y sindicales a las que representaban, las autoridades surgidas de las corporaciones provocaron lo que en términos sistémicos se denomina una sobrecarga del sistema estatal. La administración peronista terminó tratando de convertir en medidas de gobierno un conjunto contradictorio y poco compatibilizado de demandas de los sectores empresarios y de los sindicatos, cuyas consecuencias tendieron a dislocar el funcionamiento de la estructura económica”.

Fueron acabados ejemplos de esta gravitación política de las corporaciones sobre el gobierno de Isabel Perón las presiones de la cúpula gremial para provocar en julio de 1975 los alejamientos de los ministros Rodrigo y López Rega y del presidente de la Cámara de Diputados Raúl Lastiri, tres figuras clave del entorno presidencial; los paros de actividades comerciales organizados en los meses de marzo, septiembre, octubre y noviembre de ese mismo año por las entidades agropecuarias —la Sociedad Rural, la Confederación Rural Argentina y Coninagro— en repudio a la política oficial de regulaciones de precios e impuestos *ad valorem* a las exportaciones; y, finalmente, el innovador *lock-out* o paro general de 24 horas sin pérdida de jornales para los asalariados, organizado a mediados de febrero de 1976 por la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias (APEGE) y dirigido contra el poder sindical y la continuidad de la presidente Isabel en el gobierno¹⁷.

En el caso particular de la corporación sindical, cabe acotar, siguiendo la opinión de Tulio Halperín Donghi (2002), la paradoja existente entre su enorme poder de veto sobre el gobierno de Isabel Perón y su debilidad frente a las bases: “(...) a partir de entonces [del fracaso del plan económico del ministro Celestino Rodrigo en julio de 1975] el gobierno de Isabel es prisionero de los sindicatos. Es decir, existe una sucesión de ministros de Economía que proponen planes que no son ni siquiera aplicados porque son inmediatamente rechazados. Y realmente Lorenzo Miguel tenía poder de veto absoluto sobre los programas económicos, y la situación que se producía era de inflación creciente, cuyas consecuencias negativas, incluso en el terreno político, son advertidas por todos. Pero de la misma manera en que la señora Isabel es prisionera, la cúpula sindical es prisionera de sus bases. Es decir, no tiene la autoridad para imponer una política de contención de salarios y tampoco trata de hacerlo. De tal manera que, en el fondo, hay una confesión de impotencia que hace que las tentativas de parar el golpe, tanto por vía de soluciones políticas intermedias como por vía de transformaciones del programa económico, no vayan muy lejos”.

En quinto y último lugar, el caso isabelino, a diferencia de muchos otros propios del último tramo de la Guerra Fría y de la Posguerra Fría, no evidenció

¹⁷ La APEGE se formó en 1975 como una fuerza de reclamo y de presión contra el gobierno y los sindicatos. Reunió a la Unión Industrial Argentina (UIA) —representante de los grandes empresarios—, a la Sociedad Rural (SRA) —representante de los grandes productores rurales— y a la Cámara de Comercio. Ver al respecto Sevares (2002: 290); Sidicaro (2002: 124-142); y De Riz (2000: 172-176).

un colapso total de la presencia del Estado. La misma se mantuvo en su mínima expresión, a través de la permanencia formal en el gobierno de la presidente Isabel y de su entorno conformado por asesores e influyentes. Si bien Isabel no pudo arbitrar a su favor la lucha facciosa ni ejercer el rol de conductora, la mera portación del apellido Perón, sumada al respaldo de los sindicatos y de otros sectores peronistas “verticalistas”, le permitieron mantenerse casi dos años en el poder y abortar los intentos de los sectores “antiverticalistas” de su propio partido y de la oposición por hacerla renunciar.

No obstante estas diferencias con los casos de colapso total o parcial estudiados por los especialistas en el contexto de la Posguerra Fría, los cambios en el nivel de gestión cotidiana de la política exterior del gobierno de Isabel constituyeron indicadores inequívocos de *un tránsito hacia una situación de colapso tanto del Estado como del régimen constitucional*, colapso que se concretó tras el derrocamiento del gobierno el 24 de marzo de 1976 y su reemplazo por un régimen de facto.

VII. Conclusiones

En lo que respecta estrictamente al ámbito de la política exterior del gobierno de Isabel Perón, el caso de tránsito hacia el colapso estudiado por este artículo se caracterizó por los siguientes rasgos:

- a) Una Cancillería cuyo ritmo de gestión cotidiana se vio afectado por los conflictos de raíz facciosa que tenían lugar en la política interna; y
- b) Una política exterior que, como consecuencia del negativo impacto de los conflictos facciosos en su nivel de gestión cotidiana, fue incapaz de gestar medidas innovadoras en el contenido de la agenda. Los cambios en este último nivel fueron graduales debido a la permanencia, si bien devaluada y debilitada, de un Estado cuya única —y poco sólida— base originaria de legitimidad era la presencia, como cabeza visible del Poder Ejecutivo, de la esposa de Juan Perón. A su vez, estas dos tendencias, indudables síntomas de un Estado en tránsito hacia el colapso, contrastaron con la presencia de:
- c) Una burocracia diplomática estatal de prestigio y trayectoria en los foros multilaterales, cuya eficacia y continuidad estuvieron en las antípodas de la presencia mínima y la falta de eficacia de los funcionarios

estatales en el ámbito interno, rasgos estos últimos ligados a una presidente sin capacidad de liderazgo y rodeada de un entorno sin respaldo político ni social. Tales los casos de Carlos Ortiz de Rozas y Raúl Quijano, representantes permanentes en la Organización de las Naciones Unidas y en la Organización de Estados Americanos desde antes del retorno del peronismo al poder en 1973, y por ende inmunes al negativo alcance de la politización interna en la composición del plantel de la Cancillería y las embajadas argentinas en el exterior. El propio Ortiz de Rozas y el ex subsecretario de Relaciones Exteriores Juan Carlos Beltramino confirman esta idea al señalar que los cambios en la composición del plantel del Servicio Exterior y de las embajadas entre los años 1973 y 1976 no afectaron la posición adoptada por los diplomáticos argentinos acreditados ante foros multilaterales como las Naciones Unidas. En los grandes temas tratados en este último ámbito, la diplomacia argentina mantuvo una notoria continuidad de criterio respecto de períodos anteriores a la llegada del peronismo (Ortiz de Rosas, 2001 y 2002; Beltramino, 2002).

En síntesis, el nivel de gestión de la política exterior del gobierno de Isabel evidenció las dificultades propias de un régimen constitucional que venía arrastrando serios problemas de funcionamiento desde mucho antes de la asunción de la viuda de Perón a la presidencia. Por cierto, el alto grado de conflictividad facciosa en el seno del partido gobernante —expresado en la violencia política—, la falta de estabilidad política y económica y la capacidad de veto de los grupos de presión —sindicatos, empresarios, sectores agropecuarios, Fuerzas Armadas— no fueron condicionantes exclusivos del período de gobierno de Isabel Perón. Muy por el contrario, estuvieron presentes desde el inicio mismo del régimen, en mayo de 1973, hasta su implosión casi tres años después. No obstante dichos problemas de origen en la gestión del régimen político interno y en la política exterior de dicho régimen, la capacidad de liderazgo y de arbitraje de Juan Perón permitió moderar sus negativos efectos en la política interna y exterior, hasta su muerte en julio de 1974.

Con la desaparición del líder justicialista, tuvo lugar un progresivo avance del vacío de poder y de la violencia ligada a la lucha facciosa, datos de la política interna que tuvieron un impacto diferenciado en el terreno de la política exterior. Fue mínimo o prácticamente inexistente en la gestión cotidiana de los representantes más destacados de la burocracia diplomática de carrera acreditada ante los organismos internacionales (como Carlos Ortiz

de Rozas en la ONU o Raúl Quijano en la ONU y OEA), cuya continuidad no respondió al poder político de turno, en tanto contaron con prestigio externo y una larga trayectoria, anterior al retorno del peronismo al poder en mayo de 1973. Por el contrario, dicho impacto fue particularmente pronunciado en el nivel de la gestión cotidiana de los funcionarios del Palacio San Martín, en tanto el vacío de poder y el recrudescimiento de la pugna facciosa fueron factores que afectaron la continuidad de los cancilleres y de los embajadores argentinos en el exterior. Condicionados por estos problemas internos, los cancilleres de la época isabelina no contaron con el margen suficiente para concebir e implementar una política exterior de envergadura. En su reemplazo, se limitaron a adoptar medidas adaptativas o inerciales que evidenciaron la ausencia de cambios sustantivos en el contenido de la agenda.

Bibliografía

- Baker, Pauline y John A. Ausink (1996). "State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model", en *Parameters*, US Army War College Quarterly, primavera.
- Beltramino, Juan Carlos (2002). (Ex subsecretario de Relaciones Exteriores), entrevista del autor, Buenos Aires, 12 de noviembre.
- Byman, Daniel L. y Kenneth M. Pollack (2001). "Let Us Now Praise Great Men. Bringing the Statesman Back In", en *International Security*, Vol. 25, N° 4, primavera.
- De Riz, Liliana (2000). *La política en suspenso: 1966-1976*, Buenos Aires, Paidós.
- Deiner, Terill (1969). "Atlas: a Labor Instrument of Argentine Expansionism under Perón", Tesis de doctorado, Nueva Jersey, Rutgers University.
- Dorff, Robert (1996). "Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability", en *Parameters*, US Army War College Quarterly, verano.
- Dorn, Glenn J. (2002). "Perón's Gambit: The United States and the Argentine Challenge to the Inter-American Order, 1946-1948", en *Diplomatic History*, Vol. 26, N° 1, invierno.
- Duhalde, Eduardo Luis (1999). *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*, Buenos Aires, Eudeba.
- Escudé, Carlos (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Escudé, Carlos (1986). *La Argentina ¿para internacional?*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Escudé, Carlos (1988). *El boicot norteamericano a la Argentina en la década de 1940*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- Halperín Donghi, Tulio (2002). “Los setenta y sus consecuencias”, Reportaje en *3 Puntos*, Año 6, N° 280, Buenos Aires, 7 de noviembre.
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kandel, Pablo y Mario Monteverde (1976). *Entorno y caída*, Buenos Aires, Planeta.
- Llambí, Benito (1997). *Medio siglo de política y diplomacia (Memorias)*, Buenos Aires, Corregidor.
- Moyano, María José (1995). *Argentina's Lost Patrol. Armed Struggle, 1969-1979*, Nueva Haven, Yale University Press.
- Nuñez, Héctor Ruiz (1986a). “El poder de la logia P2: fragmentos de las cartas de Licio Gelli a López Rega”, en *Humor*, N° 173, Buenos Aires, mayo.
- Nuñez, Héctor Ruiz (1986b). “López Rega: Esplendor y decadencia”, en *Humor*, N° 173, Buenos Aires, mayo.
- Ortiz de Rozas, Carlos (2001). (Ex embajador argentino en la ONU), entrevista del autor, Buenos Aires, 25 de julio y 5 de diciembre.
- Ortiz de Rozas, Carlos (2002). (Ex embajador argentino en la ONU), entrevista del autor, Buenos Aires, 15 de noviembre.
- Pinetta, Santiago (1986). *López Rega. El final de un brujo*, Buenos Aires, Abril.
- Seoane, María, (1998). *El burgués maldito*, Buenos Aires, Planeta.
- Sevares, Julio (2002). *Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal*, Buenos Aires, Norma.
- Sidicaro, Ricardo (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955 / 1973- 1976 / 1989-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sukup, Víctor (1992). *El peronismo y la economía mundial. Modelos de inserción económica internacional del peronismo: 1946-1955 1973-1976 1989-?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Tokatlian, Juan (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Buenos Aires, Norma.
- Verbitsky, Horacio (1985). *Ezeiza*, Buenos Aires, Contrapunto.
- Waltz, Kenneth (1959). *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth (1970). *El hombre, el Estado y la guerra*, Buenos Aires, Editorial Nova.
- Zanatta, Loris (2005). “Auge y declinación de la Tercera Posición. Bolivia, Perón y la guerra fría, 1943-1954”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 177, Buenos Aires, abril-junio.

Discursos y documentos oficiales

- Baschetti, Roberto (comp.) (1996). *Documentos 1973-1976, Volumen I: De Cámpora a la ruptura*, Buenos Aires, Editorial de la Campana.
- Baschetti, Roberto (comp.) (1999). *Documentos 1973-1976, Volumen II: De la ruptura al golpe*, Buenos Aires, Editorial de la Campana.
- Congreso Nacional (1975a). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados año 1974*, Tomo III, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Congreso Nacional (1975b). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados año 1974*, Tomo IX, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo (1973). *Latinoamerica: ahora o nunca*, Ediciones Síntesis.
- Perón, Juan Domingo (1985). *Tercera Posición y unidad latinoamericana*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Programa de Política Exterior Justicialista (1973). Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Planeamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Secreto, No 4, folios 19, 36, 99 y 100, Buenos Aires.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (1976). "Possible Coup in Argentina", Memorandum, disponible en: <http://www.foia.state.gov/documents/foiadc/121b.PDF>.
- Vázquez-Presedo, Vicente (ed.) (1994). *Estadísticas históricas argentinas (Suplemento 1970 / 1990)*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Instituto de Economía Aplicada, Buenos Aires.

Palabras clave

Estado colapsado - facciones - factores de primera imagen - factores de segunda imagen - factores de tercera imagen

Key words

Collapsed states - factions - first image factors - second image factors - third image factors

Abstract

This paper focuses its analysis on the linkage between the state collapsing domestic process and the management of foreign policy in Isabel Peron's administration. Besides, this work analyze the common and distinctive features between the Argentine case of collapsing state and other cases of collapsing and collapsed states.

La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)*

MARTHA E. RUFFINI

UNCo / CURZA

meruffini@speedy.com.ar

La construcción histórica de la ciudadanía política constituye un aspecto central en el proceso de formación de las naciones latinoamericanas del siglo XIX. En Argentina, el reconocimiento de los derechos políticos y sociales resultó tardío y formó parte de un proceso histórico signado por sucesivos avances pero también por retrocesos y supresiones. La existencia de los Territorios Nacionales pone de manifiesto la consolidación inconclusa del Estado para 1880, modificando su consideración y temporalidad, al introducir como aspecto relevante la persistencia de grandes espacios con habitantes portadores de derechos políticos restringidos. Recogiendo la tradición política iniciada en 1810, la aparición de la provisionalidad como constante en la organización, límite y funciones de las instituciones de los territorios así como la inefectividad de la ley fundacional resultan aspectos claves de un proceso revelador de la dominación centralizadora del Estado Nacional y del intento de homogeneización de estos espacios.

El proceso histórico argentino presenta una construcción conflictiva, no exenta de complejidad, de las formas de organización política y de la propia identidad nacional. La construcción del Estado, la ciudadanía y la nación fueron procesos simultáneos y realizados “desde arriba”, y su concreción efectiva estuvo enmarcada en un proyecto nacional unificador y centralizado.

Pero la consideración de este proceso parte de la premisa de que toda construcción del Estado es histórica y por lo tanto está sujeta a cambios y reformulaciones. Constituye un recorrido no lineal, signado por avances y retrocesos cuya complejidad debemos abordar si

* La autora agradece a Susana Villavicencio por sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo.

pretendemos analizar las diferentes dimensiones que señalaron el pasaje de la hegemonía local y provincial a la constitución y consolidación de un poder único nacional.

La construcción de la ciudadanía política constituyó un aspecto central en el proceso de formación de nuevas naciones en América Latina. La definición de un sistema de representación política asentado en la figura del ciudadano como sujeto político, constituyó una respuesta a los desplazamientos y estrategias al interior de los grupos dominantes y resultó el corolario de las luchas intestinas que caracterizaron, en diferentes momentos, la historia de los estados latinoamericanos durante su etapa organizacional.

Pero en Argentina tanto la organización definitiva del Estado nacional a nivel territorial así como el reconocimiento de la totalidad de los derechos para sus habitantes constituyó una asignatura pendiente por largo tiempo. No sólo porque la presencia de unos derechos trajo aparejada la supresión completa o parcial de otros (Botana, 2004), sino también porque el efectivo reconocimiento de los derechos políticos y sociales resultó tardío en nuestro país.

En lo atinente a los derechos políticos, tanto la sanción de la ley electoral de 1912 como la inclusión de la mujer en 1947 a partir del voto femenino durante el peronismo (1945-1955) constituyeron momentos claves en el proceso de construcción de la ciudadanía argentina. Empero, es importante recordar que la ley de 1912 transformó el derecho al voto en una obligación y produjo una democratización política incompleta al dejar fuera de la arena electoral a vastos sectores de la población. En el mismo sentido, la consideración de las decisiones estatales vinculadas con el ejercicio del sufragio, que conllevan una carga simbólica relevante, no se agotan en lo electoral sino que se debe atender a las diferentes dimensiones que encierra la definición de incluidos y excluidos del sistema en cada momento histórico.

Por otra parte, el dominio estatal sobre la totalidad del territorio argentino a partir de las conquistas militares en el sur y nordeste argentinos entre 1879 y 1885, no se tradujo en una real y efectiva integración de estos espacios ni de sus habitantes al cuerpo político nacional.

La existencia de los Territorios Nacionales (1884-1955), que abarcaban dos tercios de la superficie nacional, constituye la clave de bóveda de un proceso tardío de integración territorial y reconocimiento de derechos políticos, a la vez que pone de manifiesto la consolidación inconclusa del Estado nacional.

A lo largo de su existencia, las nueve gobernaciones¹ conocidas como Territorios Nacionales constituyeron una creación pensada, organizada y financiada por el Estado, que sostuvo férreamente bajo su férula a estas gobernaciones, carentes de autonomía, por casi setenta años.

Esta situación de coexistencia en un mismo espacio nacional de entidades políticas autónomas como las provincias con verdaderas cuñas unitarias, como los Territorios Nacionales, nos remite a las contradicciones del proceso formativo (1810-1880) y de consolidación estatal argentino, reactualizando la vieja disputa entre unitarios y federales, que emerge siempre bajo rostros diferentes a lo largo de nuestra historia.

Nos proponemos entonces llamar la atención acerca de la existencia de los Territorios Nacionales como un aspecto fundamental del proceso de consolidación estatal cuya consideración modifica la comprensión del mismo, sus alcances y hasta su temporalidad (Favaro, 1997)² introduciendo nuevas variables de análisis enriquecedoras del conjunto considerado.

Es que pensar los Territorios Nacionales nos remite a aspectos claves de la configuración estatal, del modo de ejercicio del poder político y del proceso de construcción ciudadana. La perdurabilidad de los principios fundacionales que les dieron origen nos habla de elementos de larga duración que no podemos soslayar si pensamos plantear críticamente y con un enfoque peculiar el proceso de integración del territorio argentino y las premisas bajo las cuales fueron incorporados los diferentes segmentos sociales ubicados en los bordes difusos de la nacionalidad y la ciudadanía. En este sentido, los habitantes de los Territorios Nacionales engrosan, junto con los extranjeros y las mujeres, la pléyade de excluidos del sistema, que parafraseando a Hugo Quiroga³ podemos considerar verdaderos “ciudadanos nominales”, portadores de todos los deberes del ciudadano común pero con importantes restricciones en el ejercicio de sus derechos.

¹ Nos referimos a la creación de los Territorios Nacionales de Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego en 1884, en virtud de la ley sancionada el 16 de octubre de ese año y conocida como “Ley de territorios”.

² Orietta Favaro considera que al quedar pendientes de integración los Territorios Nacionales, no se puede hablar de consolidación estatal definitiva en 1880. Propone en consecuencia extender el período de consolidación estatal hasta 1955, momento en el que se provincializan la mayoría de los Territorios Nacionales con la sola excepción de Tierra del Fuego.

³ Hugo Quiroga llama ciudadanos nominales a aquellos que están situados en una zona fronteriza entre la esfera de la ciudadanía y la no ciudadanía. Si bien el autor se refiere a la época actual y lo vincula con el desempleo, la precarización laboral y la fragmentación social resultante de la desigualdad, creemos que es un concepto pasible de ser aplicado a los habitantes-ciudadanos de los Territorios Nacionales.

La singularidad de una experiencia pensada como provisoria pero que se sostuvo durante setenta años nos remite nuevamente a dificultades sustantivas en la articulación de consensos políticos, otro elemento que consideramos esencial al plantear la debilidad democrática argentina del siglo XX.

Es en los Territorios Nacionales donde las restricciones normativas al ejercicio de la ciudadanía política alcanzan su expresión más significativa y se sostienen mucho más allá de la sanción de la ley electoral de 1912, atravesando tanto el orden conservador entre 1930 y 1943 así como etapas de aperturismo y democratización política como la sustentada por el gobierno de la Unión Cívica Radical entre 1916 y 1930.

Podemos observar entonces, en un mismo espacio nacional, varios grados de ciudadanía al interior del sistema, que en el caso de los territorios implicó la diferenciación entre ciudadanos con reconocimiento de derechos políticos plenos (Capital Federal y las provincias) con ciudadanos de derechos políticos restringidos, los de los Territorios Nacionales, considerados en este caso como totalidad, sin diferencias de género o de nacionalidad, marginados en función de su pertenencia territorial.

Y es en los territorios donde la ineffectividad en el imperio de la ley (O'Donnell, 2002) tiene una de sus manifestaciones más concretas, ante la falta de aplicación de la ley de territorios de 1884 que disponía, por ejemplo, la instalación de legislaturas o la provincialización en base a criterios numéricos.

La representación de los territorios ante el gobierno nacional fue ocluida por el mismo Estado, que no sólo no propició la participación de figuras provenientes de los territorios en su aparato burocrático sino que obstruyó toda posibilidad de obtener una representación permanente en el Congreso Nacional, dejando a los territorios sin provincialización, sin legislaturas y sin voz.

Por ende, la consideración de estos espacios implica pensar el proceso de consolidación política y territorial del Estado y la definición de un sistema nacional de dominación como un proceso abierto, y de fuertes contrastes, revelador de tensiones y contradicciones que no logró responder satisfactoriamente a los cuestionamientos jurídicos y políticos que la existencia misma de los territorios planteaba. Y que recién a mediados del siglo XX concretó la integración efectiva de estos espacios al cuerpo político de la Nación, saldando casi totalmente un proceso de conformación territorial hasta entonces signado por rasgos de incompletud y heterogeneidad.

Los estudios sobre Territorios Nacionales provienen esencialmente del campo histórico y son impulsados por historiadores residentes en las provincias

que antaño constituyeron territorios. Sus investigaciones se orientaron a interpretar los rasgos más salientes de la estructura territorial (Bandieri, 2005; Navarro, 1999) destacándose el esfuerzo por insertar este esquema dentro del marco nacional, contemplando su relación con la estructura estatal federal, la burocracia central y los sectores dominantes nacionales (Favaro, 1997; Favaro y Arias Bucciarelli 1995) aunque sin profundizar totalmente en sus implicancias ni realizar un estudio en el largo plazo.

Los enfoques más recientes, presentados a la comunidad científica en diversas mesas temáticas y simposios de congresos y jornadas⁴, acentúan la cuestión de las restricciones al ejercicio de la ciudadanía política, retomando y profundizando los primeros estudios al respecto: María Silvia Leoni (2001), que analiza las demandas en pos de la ampliación política entre finales de siglo y la provincialización, o Emilia Yolanda Urquiza (2003) que analiza las imágenes de la ciudadanía en Formosa, entre otros.

Pero la historiografía nacional no ha incorporado a los territorios como una de las dimensiones de análisis tanto del proceso formativo y de consolidación del Estado Nacional como del proceso histórico de construcción de la ciudadanía, ni ha profundizado las motivaciones estatales que guiaron su creación. Con este trabajo pretendemos realizar un aporte sobre un campo poco explorado por la historiografía nacional y propiciar la discusión acerca del haz de cuestiones vinculadas con los Territorios Nacionales para observar bajo un prisma diferente la conformación del Estado argentino tanto en su fase restringida como en su fase ampliada.

Fundando el Estado nacional y creando ciudadanos. Dilemas del orden naciente

El ciclo revolucionario abierto a partir de 1810 planteó la búsqueda de nuevas formas de legitimación política que otorgasen sustento al orden

⁴ Por ejemplo, las mesas temáticas: “La cuestión de la ciudadanía política en los Territorios Nacionales ¿construcción estatal o construcción social? y la mesa “El interregno/transición de los Territorios Nacionales a nuevas provincias argentinas. Problemas, temas y respuestas”, de las VII Jornadas Interescuelas, Departamentos de Historia, Universidad de Salta (2001); la mesa temática “Los Territorios Nacionales: debates y problemas historiográficos”, en las IX Jornadas Interescuelas, Universidad Nacional de Córdoba (2003); el X Congreso de la Academia Nacional de la Historia, Universidad Nacional de La Pampa (1999), incluyó como tema especial los Territorios Nacionales; y las X Jornadas Interescuelas, Universidad Nacional de Rosario (2005), con tres mesas específicas sobre la cuestión Territorios Nacionales.

político y social que se pretendía instalar. La disgregación de la estructura territorial virreinal se tradujo en el renovado protagonismo de la ciudad y su entorno, base de la futura constitución en provincias soberanas durante la primera década revolucionaria.

Al fundar la revolución en el principio de retroversión de la soberanía, se colocó en el centro del debate el problema de la representación política, de la nación y del sistema electoral como elementos constitutivos del nuevo esquema surgido de la ruptura del orden colonial.

Ante la ausencia de una nación preexistente (Chiamonte, 1995), las “elites” dirigentes rioplatenses debieron enfrentarse a las tensiones que provocaba la tendencia a la centralización, que buscaba definir una soberanía única rioplatense, en pugna con la proclamada autonomía de los gobiernos locales. En ese marco, la lucha se centró en defender las fuerzas tendientes a confluir en un Estado nacional o preservar las autonomías provinciales. Los sectores dirigentes de la poderosa Buenos Aires debían entonces resolver la creación de espacios nacionales y encauzar hacia el centro la dinámica electoral.

La no resolución de estas tensiones llevó a la conformación de gobiernos centrales de provisionalidad permanente entre 1810 y 1820 —Primera Junta, Junta Grande, Triunviratos, Directorio—, organizados como solución transitoria hasta la reunión de la Asamblea Constituyente que definiría el destino político de las Provincias Unidas. Paralelamente la creación de provincias soberanas se hizo con el mismo sentido de provisionalidad que permitiera legitimar el orden político y social posrevolucionario. Ambas organizaciones —gobiernos centrales y provincias— resultan representativas de la imposibilidad coyuntural de articular un pacto político que permitiese delinear una forma estatal consensuada.

Pero las provincias avanzaron rápidamente en el ejercicio de sus facultades y a partir de 1831 firmaron pactos confederales que les permitieron conformar bloques de poder articulados y operantes. Será el rosismo (1829-1852) como sistema político el encargado de diluir coyunturalmente esta tendencia confederal, a través de la consolidación de un régimen unanimista receptor de las tradiciones españolas y gestor de una verdadera ruralización de la vida política (Ternavasio, 1998).

A partir de Caseros, se planteó la organización nacional. La experiencia rosista dejó como legado el temor de los sectores dirigentes a la irrupción de las masas en la escena política. La fórmula alberdiana originante de la “república posible”, materializada en la Constitución Nacional de 1853/60, propició la extensión de los derechos civiles acompañada de una implícita

restricción de los derechos políticos, mediante la limitación al alcance efectivo del voto a través de las representaciones invertidas, introducidas como bisagra entre la voluntad popular y las decisiones de los electores.

Estas reflexiones nos llevan a pensar el proceso de constitución del Estado nacional asociado estrechamente a la construcción de la figura del ciudadano y sus derechos. Para la concepción liberal decimonónica, fundar la nación y organizar el Estado, conllevaba crear al ciudadano que sólo podía existir en pertenencia a una comunidad política determinada.

El concepto amplio de ciudadano instalado a partir de la revolución, que definía un campo de privilegios pero no una comunidad de iguales, fue estrechándose en su base para dar lugar a un concepto restrictivo que centró en la condición de vecino el atributo de la ciudadanía.

A partir de 1820-1830 se manifestó la tendencia a introducir fuertes limitaciones al derecho a voto, evidenciando la tensión entre los derechos a reconocer y una visión corporativa y segmentada del orden colonial de indudable fortaleza en las primeras etapas posrevolucionarias. Esta tensión sólo se resolvió prescriptivamente en 1853, cuando la Constitución Nacional distinguió el habitante del ciudadano, diferenciación que bajo diversas formas volvió a emerger a lo largo del siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Las exclusiones al ejercicio de la ciudadanía política fueron comunes a todos los proyectos constitucionales anteriores a 1853 y a todas las constituciones provinciales que tuvieran normas sobre ciudadanía. Se restringía la participación en virtud de la capacidad censitaria, de propiedad y de educación, de origen —las llamadas castas—, a los extranjeros sin carta de ciudadanía o sin méritos revolucionarios, los menores de 21 años y los esclavos o domésticos, ubicados desde entonces en las “márgenes de la Nación”. También hubo exclusión en función de la residencia, quedando privados los habitantes de la campaña de esta condición, situación que la ley de sufragio universal de 1821 subsanó en la Provincia de Buenos Aires, instituyendo la participación política de la campaña y el voto directo como una manera de incorporación territorial y económica del mundo rural bonaerense.

La Constitución Nacional reafirmó el criterio fundante de la soberanía popular y colocó la figura del ciudadano en la base de toda legitimidad, especificando a la vez sus deberes como sostén material del Estado. Pero a pesar de esta desconfianza palmaria en el comportamiento de los sectores populares, no se establecieron restricciones basadas en la riqueza o en la instrucción (Botana, 1984) pero sí se instrumentó un sistema electoral que al definir la voluntariedad del sufragio, la lista completa y la emisión verbal

del voto, introducía la posibilidad de fraude y el riesgo certero de manipulación del voto ciudadano.

Pero como bien se ha señalado (Sábato, 1998, 1999) la participación política no se agota en el mero acto electoral, y la ciudadanía se ejerció a través de formas asociativas, de difusión o de movilización de notable importancia.

A partir del triunfo de las fuerzas de Buenos Aires en Pavón (1862), desaparecen definitivamente los intentos confederales y la dirigencia política bonaerense se aboca a la construcción de un Estado y un orden político nacional basado en la soberanía nacional y la representación moderna como principios legitimadores y legitimantes, respondiendo a los conceptos adoptados y estatuidos desde la disgregación del orden colonial.

El Estado nacional se impone a las provincias: la creación de los Territorios Nacionales como manifestación de “centralismo absorbente”

La década de 1880 indudablemente constituye un hito en el proceso de consolidación del Estado nacional. El acceso de Julio A. Roca a la presidencia de la Nación, fruto de un pacto de dominación gestado entre los sectores dominantes del interior, significó la continuidad con la etapa precedente. Pero su “nacionalismo unificador” asentó el liderazgo de la autoridad y la soberanía nacional sobre el territorio en desmedro de las facultades adquiridas de las provincias y produjo la centralización política y administrativa, en busca de la consolidación de la república posible más que de la concreción de la república verdadera (Ruffini, en prensa).

La solución de cuestiones pendientes como la aceptación común de la legalidad constitucional de 1853/60 y la convicción general de los beneficios otorgados por la forma federal dentro de un esquema de unidad nacional, como así también la redefinición del espacio nacional a partir de la campaña al “desierto” (1879-1885) y la federalización de Buenos Aires en las postrimerías de la presidencia de Nicolás Avellaneda (1874-1880), dieron el marco necesario para que el programa del roquismo, traducido en el conocido lema “paz y administración” pudiera desarrollarse.

En ese contexto el Estado argentino inicia su consolidación teniendo como norte el progreso, concepto que constituyó la matriz mental dominante del positivismo decimonónico, y verdadero protagonista del proceso de consolidación estatal y de la nación a finales del siglo XIX, al inficionar

ideológicamente a la centralización estatal en un intento sinérgico de superación de las rémoras de la barbarie la persistencia de culturas confrontadas y la anarquía política (Villavicencio, 2003).

El concepto plurívoco de progreso orientó las acciones tendientes a generar las condiciones favorables para insertar al país en el esquema económico mundial como exportador de productos primarios, que se constituyó en el modelo económico excluyente hasta 1930.

La expansión del modo de acumulación dominante requería de la incorporación de tierras nuevas para afianzar su hegemonía. En ese sentido la conquista militar sobre las tierras nacionales bajo dominio indígena precisaba como complemento el diseño de una organización político-administrativa, que asentara la soberanía estatal y fuera coherente con el modelo centralizador adoptado.

En ese momento fueron creados los Territorios Nacionales. Neutralizado el peligro indígena, el gobierno pudo pensar para ellos una organización que se presumía transitoria hasta que alcanzaran las condiciones requeridas para convertirse en provincias autónomas. De esta manera difirió para el futuro el dilema de cómo propiciar la incorporación efectiva de estos espacios al resto de la nación, y puso bajo su tutela el desarrollo de los mismos, convirtiéndolos en lugares homogeneizadores y homogeneizantes en los que el largo brazo del Estado podía desplegar su acción sin dificultades y moldear el ser y la cultura nacional superadora de los resabios que la “barbarie” indígena podría haber dejado como huella en los mismos.

La consideración de “desierto” no significaba el desconocimiento de los núcleos de población allí establecidos de larga data —como el caso de Río Negro y Chaco— sino en realidad a la ausencia de civilización debido al predominio del indígena y de su cultura en los mismos. La creación de los Territorios Nacionales significaba entonces, para el espíritu de la época, la victoria definitiva de la civilización sobre la barbarie que coronaba la obra realizada por las armas.

Por ello se hacía imperioso gestar una nueva sociedad y una nueva cultura, generadora de un orden político renovador de la dirigencia nacional, como veremos más adelante.

Vayamos desbrozando los principios y conceptos que aparecen asociados a la creación de los Territorios Nacionales como una manera de aprehender las motivaciones y fines estatales vinculados con esta creación. En primer lugar queremos señalar la pugna que se desató entre el Estado y las provincias ante la consideración de las llamadas tierras nacionales sobre las que el Estado

pretendía obtener un control excluyente, vulnerando lo que las provincias consideraban derechos adquiridos.

Basándose en los ensayos previos, en los que se habían erigido gobernaciones dependientes en zonas de frontera —Chaco en 1872, la Patagonia en 1878 y Misiones en 1881— y teniendo conocimiento de la experiencia norteamericana al respecto, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley destinado a dotar a las gobernaciones existentes y a las que surgirían de esta ley, de una norma general para su organización y administración⁵.

Pero hubo que vencer las resistencias de las provincias limítrofes, que veían en esta creación un nuevo cercenamiento a sus facultades y derechos adquiridos. Al producirse la caída del Directorio en 1820, la fragmentación del poder político originó la supresión definitiva del antiguo sistema de intendencias y su reemplazo por la organización provincial. Así se organizaron entre 1819 y 1821 las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Salta, La Rioja, Córdoba, Mendoza, San Juan y San Luis, en un proceso no exento de conflictos y disputas por la soberanía de cada entidad naciente (Ruffini, en prensa).

Los espacios no organizados como provincias fueron considerados “tierras nacionales”, situadas al exterior de las provincias y bajo dominio indígena. Estas zonas abarcaban en líneas generales las actuales Chaco, Formosa, Neuquén, La Pampa y el sur de los ríos Colorado y Negro hasta el Cabo de Hornos.

La necesidad de asegurar la frontera llevó a las provincias lindantes a extender naturalmente su jurisdicción sobre estos espacios, e iniciar procesos de ocupación militar, no sin dificultad debido a la imprecisión de los límites provinciales y la imposibilidad de hacer efectiva su autoridad. En algunos casos se logró concretar la entrega de tierras y la instalación de autoridades delegadas en aquellas zonas próximas a la frontera “real” y en las que la convivencia blanco-indio resultaba posible por pactos o alianzas de intereses⁶.

⁵ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, año de 1883, Tomo I, sesión del 1º de agosto de 1883, p. 791.

⁶ Esto sucedió por ejemplo en la margen sur del Río Negro, tierra nacional bajo la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires entre 1820 y 1878 en la que se instalaron autoridades y se concretó la entrega de la tierra pública según las normativas bonaerenses de 1821 y 1855; en el oeste de Misiones, que fue administrada por Corrientes desde 1830; en Formosa, relacionada con la Provincia de Salta, provincia que a partir de 1857 se ocupó de legislar sobre cuestiones vinculadas con los indígenas y la colonización. Sobre la injerencia de Buenos Aires sobre la margen sur del río Negro, ver Ruffini (2000).

Pero en la Constitución de 1853 y con rápidos reflejos el gobierno nacional mencionó por vez primera estos espacios como “tierras nacionales” o sea espacios de propiedad exclusiva de la Nación situados fuera de los límites acordados a las provincias⁷. Las tierras de propiedad nacional eran todas aquellas situadas dentro del territorio de la nación y que no tuvieran dueño actual: para la concepción ideológica dominante, el dominio indígena no era reconocible como soberanía y el gobierno podía despojarlos de ellos alegando “ausencia de civilización”, que los incapacitaba para desarrollar económicamente estas tierras y por su reconocida belicosidad que afectaba el orden público y autorizaba a tomar medidas para su sometimiento.

Los constituyentes de 1853 aprobaron esta atribución del Congreso sin debate alguno, pero en 1862, a posteriori de la batalla de Pavón, esta cuestión suscitó un arduo debate legislativo centrado en las ventas de tierras realizadas por Santa Fe en territorio adyacente.

El tratamiento dado a la cuestión de las tierras nacionales evidenció el clima político reinante a partir de Pavón. Era un imperativo para el liberalismo triunfante sentar soberanía sobre los avances hechos por las provincias en tierras nacionales. La ley conocida como Ley de Nacionalización de los Territorios (1862) reafirmó el dominio estatal al expresar que: “Todos los territorios existentes fuera de los límites o posesión de las provincias son nacionales, aunque hubiesen sido enajenados por los gobiernos provinciales desde el 1º de mayo de 1853”.

Una vez establecida prescriptivamente la posesión nacional sobre estas tierras, el gobierno encaró la cuestión de los territorios desde dos acciones simultáneas: la ocupación y poblamiento, y los primeros ensayos de organización política y administrativa de los mismos, iniciados a partir de 1872 con la gobernación del Chaco, de la Patagonia en 1878 y la de Misiones en 1881, base legal de los futuros Territorios Nacionales.

El conflicto latente Estado-provincias en relación con las tierras nacionales volvió a emerger en 1878, cuando en el Congreso Nacional se proyectó la campaña militar al sur. Las provincias reclamaron en esa oportunidad sus límites originarios, llevando sus argumentaciones hasta los inicios de la dominación española. Buenos Aires, San Luis y Mendoza arguyeron derechos de posesión sobre el sur argentino y se consideraron afectados por la intención estatal de dominio sobre estas tierras.

⁷ En el artículo 67, inciso 14 se expresó que el Congreso “podía fijar los límites de las provincias, crear otras nuevas y determinar con una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los Territorios Nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias”.

Este debate, que evidencia la precariedad de la organización provincial en lo atinente a sus límites, no prosperó debido a las posturas oficiales que, ajustándose a la carta constitucional y la ley de 1862, negaron a las provincias derecho alguno sobre las tierras nacionales⁸.

En 1884 el debate se encrespó nuevamente al tratarse la ley de territorios. Fue la Cámara de Diputados la que presentó mayor dureza y acusaciones admonitorias más severas, obligando a la intervención permanente del ministro del Interior Bernardo de Irigoyen, quien debió realizar frecuentes intervenciones en defensa del proyecto de su autoría y de las prerrogativas estatales con respecto a esas tierras.

Los reclamos de las provincias se centraron en lo que se consideraba un verdadero acto de usurpación estatal que sufriría Santa Fe, Mendoza, Córdoba, Santiago del Estero, San Luis, sumándose también los reclamos de Salta y en menor medida Buenos Aires.

Las posturas más virulentas fueron las de los representantes de Santa Fe, Nicolás Argentó, y el de San Luis, Luis Puebla. Directamente acusaron a la Nación de ultrajar los derechos de las provincias, como una manifestación palmaria del “centralismo absorbente” contrario a la índole del gobierno federal.

Otras razones esgrimidas por los defensores de los derechos de las provincias fueron los actos de posesión y administración que las provincias habían realizado y la necesidad de conservar bajo su jurisdicción estos territorios como fuente de renta y como beneficio para los pobladores ubicados en la zona fronteriza provincial.

Para las provincias conservar parte de estos territorios era una manifestación no sólo de poder frente al Estado nacional, sino de riqueza. Pero el gobierno nacional estaba decidido a retener en posesión estas tierras que por otra parte y por leyes de 1882 y 1884 ya habían sido previamente enajenadas aunque no en su totalidad, respondiendo a las necesidades de expansión del modo de acumulación dominante y de los sectores terratenientes beneficiarios del mismo.

El Ministro del interior negó enfáticamente la existencia de pretensión hegemónica del Estado: “No tenemos intereses antagónicos de ninguna clase; no tenemos rivalidades ni aún displicencias. Las provincias con la Nación son una misma entidad; las provincias entre sí son una misma cosa. No hay preferencias económicas, no hay preferencias históricas, no

⁸ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 13 de septiembre de 1878, p. 272,275-276; y *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Volumen único, sesión del 3 de octubre de 1878, p. 510-516.

hay siquiera esas preferencias que pueden herir la susceptibilidad de los pueblos”⁹.

Pero para justificar sus afirmaciones, Bernardo de Irigoyen acudió al pasado para demostrar que las provincias habían carecido históricamente de límites fijos, que tuvieron etapas anárquicas, con el perjudicioso predominio de los caudillos, para finalmente delegar en el Congreso las facultades de determinación de sus fronteras, debido a que los pactos firmados a partir de 1820 no incluyeron en su articulado la cuestión tierras. Afirmó finalmente que estas pretensiones desmedidas sólo significan un intento de revivir las tendencias confederales contrariando la Constitución Nacional¹⁰.

Desvirtuaba así el reclamo provincial y legitimaba al Estado fuertemente en su papel de administrador y organizador de estos espacios, debido no sólo a la ausencia de derechos de las provincias sino también a su experiencia histórica anterior, signada por las luchas fratricidas, la anarquía y el caudillismo. Esta argumentación como veremos a continuación será retomada en los debates posteriores para afirmar el centralismo y tutelaje estatal sobre los territorios.

La postura oficial resultó triunfante y las provincias se sometieron al dictado de una ley que consideraba la fijación de límites en forma provisoria, primer aspecto de la provisionalidad de la ley que se destaca en la creación de los Territorios Nacionales.

La llamativa vigencia de los rasgos fundacionales de una creación provisoria

En ambas cámaras, la discusión sobre la naturaleza de los territorios, si bien motivó algunas discrepancias y cambio de opiniones, fue reveladora de consensos básicos en torno a su organización.

En primer lugar la provisionalidad de la norma apareció como una referencia permanente. Los territorios tenían una ley especial y provisoria que definía su organización, que establecía límites temporarios —saldando así el conflicto desatado con las provincias— y que otorgaba al gobierno nacional la facultad de designación de sus funcionarios hasta que la

⁹ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 19 de septiembre de 1884, p. 1119. La expresión “centralismo absorbente” corresponde al diputado por Mendoza, Serú.

¹⁰ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 18 y 19 de septiembre de 1884, p. 1110-112, 112-1120.

organización territorial estuviese en condiciones de elegir su propio gobierno. Su ley fundacional era su constitución política, los incorporaba a la rueda civilizadora, superaba el “desierto”, generador de aislamiento y separación de la corriente vivificadora del progreso¹¹.

El estatus territorial fue planteado entonces como transitorio, e implicó la organización y administración de nueve entidades nacionales dependientes del poder central cuyos habitantes irían adquiriendo progresivamente los atributos básicos de la ciudadanía, a través de la difusión de principios republicanos y la progresiva ampliación de sus derechos políticos, en la medida en que fueran demostrando capacidades cívicas que los hicieran merecedores de una incorporación plena a la nación.

Dos ideas fuerza aparecieron reiteradamente en los debates legislativos: la implantación del sistema republicano en los territorios y el acompañamiento estatal a su desarrollo, un verdadero “tutelaje” basado en la presunta “incapacidad” de los mismos para dirigir su propio futuro. Estos planteos resultan adecuados si pensamos en una organización transitoria; sin embargo se sostuvieron a lo largo del tiempo y sirvieron de justificación permanente para mantener una situación de minoridad política excluyente.

El Estado adoptó, en consonancia con el modelo político de las “élites” que dio lugar a prácticas políticas tuteladas y restricciones en el ejercicio de la ciudadanía, una modalidad de desarrollo cívico y político que hemos caracterizado como “republicanismo tutelado”¹².

En sí mismo este concepto traducía una organización política que en la letra de la norma reprodujo en los territorios el esquema republicano con división funcional en poderes, pero reservó para el Estado el arbitrio en la aplicación de esta organización. Era el Estado el que discrecionalmente decidía si debía o no otorgarse la provincialización y la instalación de legislaturas previstas por la ley, decisión tomada en función de la observación del crecimiento de los territorios y su grado de conciencia cívica. De esta manera el Estado asumía un rol omnipresente y principal decisor, sin participación ciudadana y dejando así escasos resquicios para la iniciativa de las autoridades territoriales. Este “republicanismo tutelado” fue la nota distintiva de la

¹¹ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 19 de septiembre de 1884, p. 1129.

¹² La expresión es nuestra y es acorde con las consideraciones vertidas en las fuentes documentales —especialmente los diarios de sesiones del Congreso Nacional— que señalan claramente que este era el rol que debía cumplir el poder público con respecto a los Territorios Nacionales: control y vigilancia del desarrollo político y de la conciencia cívica de los habitantes de los Territorios Nacionales y en función de ellos decidir su incorporación a la vida política con plenos derechos.

relación Estado-Territorios Nacionales a lo largo de los casi setenta años de su existencia.

Los legisladores definieron expresamente el carácter de lo que nosotros llamamos republicanism tutelado. Este concepto incluía la idea de obediencia a la ley y a los poderes instituidos, la formación del “buen ciudadano”, trabajador, honesto, que debe destacarse por el cumplimiento de sus deberes y el ejercicio de sus derechos. ¿Por qué este concepto se adoptó rápidamente en el Congreso y no fue discutido en su esencia? Existía un temor explícito a dejar resquicios legales que implicaran conflictos en estos espacios situados a considerable distancia del gobierno nacional. En la era del “orden conservador” esto era inadmisibile y el reclamo compartido era el de acabar con las disputas internas, argumento de consenso mayoritario en el legislativo nacional.

El argumento vertido por los legisladores afirmaba que con la implantación del tutelaje y control estatal se preservaba a estos espacios para que no sufrieran las etapas disolutivas que habían atravesado las provincias a partir de 1810:

“Tienen pues los Territorios Nacionales, desde el momento en que se organizan, su carácter constitucional propio; y cuando los impulsos de su crecimiento los levanten al rango constitucional de provincias se hallarán notablemente preparados para la vida política, autónoma y libre, sin haber sufrido las descomposiciones de la anarquía, las arbitrariedades del absolutismo, ni los azotes de los procónsules militares que tantas veces han sentido los estados de la República, por la naturaleza de sus elementos orgánicos, por el personalismo del caudillaje y por su falta de educación republicana”¹³.

El Congreso Nacional tenía un pensamiento claro acerca de que la legislación debía prevenir la emergencia de futuras situaciones conflictivas. Recordemos que la unificación nacional era muy reciente y se había realizado sobre la base de largos años de luchas fratricidas en las que se enfrentaron tendencias por momentos irreductibles. El momento político del roquismo, coalición provisoria de fuerzas cuya lozanía dependía de la reproducción del poder, hacía imperioso preservar la paz interior no sólo por el interés de los sectores dirigentes sino también ante la necesidad de mostrar al mundo una imagen de país ordenado, controlado y administrado eficazmente, sin fisuras, donde imperara un sentimiento común de nacionalidad.

¹³ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 17 de septiembre de 1884, p. 1070; similares expresiones en la sesión del 19 de septiembre, p 117.

Por ello se trataba de evitar la emergencia de figuras de tinte caudillesco que pudieran amenazar el orden vigente. El Estado custodiaría el desarrollo de los territorios hasta que éstos pudieran manejarse solos e incorporarse como provincias.

Esta afirmación enmascaraba también la necesidad de evitar que, en razón de las distancias y por la cercanía inquietante de naciones extranjeras, se erigiera en los territorios un poder independiente que resultara incontrolable para el gobierno central. Esta sujeción fue asegurada también a través de las escasas facultades dadas a las autoridades territoriales y la estricta dependencia funcional y financiera del gobierno nacional, que aseguraban que el Estado controlara hasta las decisiones más nimias.

Los legisladores de 1880 no hallaron otra manera de organizar las tierras nacionales que no fuera bajo la figura de los territorios. Crear provincias de la nada era inadmisibles, dado la carencia de medios, población y experiencia política previa que ostentaban estos espacios recientemente incorporados a la nación. Al referirse a la creación de nuevas provincias y ante las dudas de algunos diputados acerca de la conveniencia del estadió territorial, el diputado Puebla expresaba que: “¿Cómo puede hacerlo el Congreso, sin organizar previamente los Territorios Nacionales en que han de existir? ¿Cómo va a crear otras nuevas? ¿Las va a crear mandándolas a hacer a un panadero? Las hará organizando primero los Territorios Nacionales que hoy están desiertos, poblándolos, dándoles bases institucionales sobre las cuales puedan desarrollar su vida política...”¹⁴.

Que los territorios tuvieran un lapso prudencial de aprendizaje cívico para ser declarados provincias era sensato y adecuado al clima de época. Pero el sostenimiento de esta situación excluyente por casi setenta años resulta en cierto modo una postergación que evidencia una tendencia de larga duración a sostener un sesgo centralista aun en momentos de apertura político.

Tampoco era sostenible en el tiempo la prescripción que disponía para ellos el cercenamiento de derechos políticos y que se fundaba en el precepto constitucional que daba representación al pueblo de las provincias y de la Capital Federal. Los habitantes de los territorios no podían participar de las contiendas electorales nacionales y quedaban marginados del espectro político, ya que tampoco en razón de su organización centralizada y dependiente podían elegir gobernador o manifestar acuerdo o desacuerdo

¹⁴ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 19 de septiembre de 1884, p. 1126.

con los funcionarios nombrados por el gobierno nacional. Sólo aquellos territorios que tenían localidades con más de mil habitantes podían instalar un concejo municipal y un juzgado de paz electivo.

Las razones de esta exclusión se basaban valorativamente en consideraciones acerca de la “incapacidad” y “minoridad” de los territorios para el goce pleno de la ciudadanía política en tanto capacidad de elegir y ser elegido. Quedaba claro entonces que los territorios contenían en sí más habitantes que ciudadanos.

Para el Congreso Nacional los habitantes en realidad no existían: el Estado debía formarlos, y plasmar en ellos su impronta para homogeneizar y gestar el “ser nacional”. La carencia de contacto civilizador hacía que las poblaciones existentes fueran sólo “centros rudimentarios sin condiciones de estabilidad ni progreso”. Esta afirmación puede ser en algún modo cierta para aquellos territorios prácticamente carentes de población como Neuquén y Santa Cruz, pero no resulta validada para Chaco, Formosa, Misiones o Río Negro, en los que rápidamente se demostrará la existencia de numerosos pobladores de antigua radicación que reclamarán al gobierno derechos posesorios sobre las tierras que se pretendían enajenar¹⁵.

Otra idea se manifestó elípticamente en el discurso de los legisladores: los Territorios Nacionales eran espacios que debían ser poblados por extranjeros, y por ello se consideraba indispensable el tutelaje estatal y se rechazaba la posibilidad de una representación de los territorios en el Congreso, argumentando el carácter incipiente o extranjero de la población en ellos instalada¹⁶.

Se trasunta la posibilidad de que estas elocuciones formen parte de un momento de tensión y resignificación de las fronteras de la ciudadanía en el que la figura del extranjero oscilaba entre el arquetipo civilizador y la idea de riesgo social, que se convertirá en dominante a principios del siglo XX (Villavicencio, 2003).

Esta presunta incapacidad política de los habitantes de los territorios los colocaba en una situación de inferioridad manifiesta con respecto al resto de la población argentina. Tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso y la justicia nacional justificaron y mantuvieron esta situación de marginalidad, negándose a tratar los proyectos relativos a la reparación de esta exclusión política o peor aún, dejando sin aplicar los decretos que el

¹⁵ Para el caso de Río Negro este aspecto lo hemos desarrollado en Ruffini (2003).

¹⁶ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 24 de septiembre de 1884, p. 1186. Similares expresiones en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Volumen único, sesión del 10 de octubre de 1884, p. 763.

mismo ejecutivo dictaba y desoyendo las voces de juristas y publicistas que bregaban por una mayor integración política de los territorios.

La eliminación de esta verdadera “*capitatis diminutio*” de los habitantes de los territorios no fue dispuesta hasta la década de 1950, en el marco de una política peronista “reparadora” de esta situación y que implicó la concreción gradual de la provincialización, precedida por ensayos políticos que evidenciaron el comportamiento electoral de los mismos (Ruffini, 2005).

A modo de conclusión

La existencia política y administrativa de los Territorios Nacionales se encuentra estrechamente relacionada con los orígenes del Estado nacional tanto en su momento formativo como de consolidación.

El naciente Estado argentino, cercado por un precario equilibrio de fuerzas políticas, debía asentar su soberanía frente a las naciones indígenas que se consideraban propietarias de las tierras nacionales y detentaban en forma efectiva ese dominio; los países limítrofes, dispuestos a penetrar esos espacios y las propias provincias argentinas, que habían ejercido actos de jurisdicción sobre las tierras nacionales, organizado su defensa y poblamiento.

El centralismo “absorbente” del Estado nacional presentó en los debates legislativos de 1884 una manifestación palmaria de la decisión política de sostener su hegemonía y limitar las facultades provinciales, en este caso vinculadas con los derechos adquiridos de las provincias en la administración, poblamiento y defensa de las tierras nacionales. Las provincias tuvieron que ceder sus pretensiones frente al “centralismo en acción”, evidenciando no sólo que el metapoder estatal se hallaba bastante consolidado y articulado sino también que la organización provincial aún presentaba rasgos vulnerables en su definición, como la cuestión de los límites históricos de las provincias, preanunciando otro escenario de conflictos futuros.

Conjuntamente con las restantes medidas vinculadas con la organización financiera y política nacional, la creación de los territorios constituye un momento demostrativo de la pervivencia de algunas tendencias de larga duración en la vida política argentina tales como el centralismo trasuntado en la necesidad de absorber prerrogativas y funciones y difundir para acatar principios vinculados con el respeto a la legalidad, la educación, el trabajo y la nacionalidad. Crear una estructura republicana incipiente, imperfecta y que no fue aplicada en su totalidad para controlar bajo la máscara del tutelaje

el desarrollo de estos espacios prontos a convertirse en provincias, necesarios para renovar la política nacional.

Marginar a los habitantes de la mayoría de los derechos políticos fue marginarlos de la vida política nacional por largo tiempo y condenarlos a un largo ostracismo. La resonancia que esta situación de exclusión ha dejado como legado en las provincias que fueron ex territorios podría constituir un buen punto de partida para el estudio del comportamiento partidario, muchas veces diferenciado del nacional que ostentan actualmente algunas de las provincias patagónicas.

Asimismo, el carácter de “provisionalidad permanente” de los primeros gobiernos centrales entre 1810 y 1820 renace ahora con llamativa perdurabilidad en la figura de los Territorios Nacionales. ¿Imposibilidad de gestar acuerdos o acuerdo político del sector dirigente que sostiene en los territorios una fase de coerción y dominio ya superada a nivel nacional?; ¿imposibilidad de incorporarlos debido a un comportamiento electoral imprevisible y sustancial modificación del esquema de poder en la Cámara de Senadores o ausencia de un proyecto político inclusivo para los territorios hasta el peronismo?

Estas y otras tantas preguntas, aún con escasas e insuficientes respuestas, dan cuenta de los interrogantes que la llamativa vigencia de la organización territorial suscita y nos mueven a seguir trabajando en la resignificación del proceso de organización estatal y de construcción de la ciudadanía política.

Bibliografía

- Bandieri, Susana (2005). *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, Natalio (1984). *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, Natalio (2004). “Dimensiones históricas de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires, Alfaguara.
- Chiaramonte, José Carlos (1995). “Vieja y nueva representación. Los procesos electorales en Buenos Aires 1810-1820”, en Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX*, México, FCE.
- Favaro, Orietta (1997). “Realidades contrapuestas a los Estados provinciales: los Territorios Nacionales 1884-1955”, en *Realidad Económica*, N° 144, Buenos Aires, LADE.

- Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciareli (1995). “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los Territorios Nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30”, en *Entre pasados. Revista de Historia*, Nº 9.
- Leoni de Rosciani, María Silvia (2001). “Los Territorios Nacionales”, en *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo 8, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, Planeta.
- Navarro Floria, Pedro (1999). *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- O’Donnell, Guillermo (2002). “Las poliarquías y la (in) efectividad de la ley en América Latina”, en Méndez, Juan, Guillermo O’Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (comps.) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Quiroga, Hugo, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (1999). *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto Político y democracia*, Rosario, Homo Sapiens.
- Ruffini, Martha (2000). “La ocupación de la tierra en la margen sur del Río Negro 1820-1878”, en Infesta, María Elena (coord.) *Estudios de Historia Rural V*, Serie Estudios e Investigaciones, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de La Plata.
- Ruffini, Martha (2003). “Derechos adquiridos. La cuestión de los ocupantes de tierras en el Territorio Nacional de Río Negro 1884-1892”, en *Revista Espacios*, Año IX, Nº 26, Río Gallegos, Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- Ruffini, Martha (2005). “Peronismo y Territorios Nacionales. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”, en *Revista Avances del CESOR*, Nº 5, Centro de Estudios Sociales Regionales, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- Ruffini, Martha (en prensa). *La pervivencia de la República posible en la relación Estado-Territorios Nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Sabato, Hilda (1998). *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Sábato, Hilda (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE.
- Ternavasio, Marcela (1998). “Entre la deliberación y la autorización. El régimen rosista frente al dilema de la inestabilidad política”, en Goldman, Noemí y Ricardo Salvatore (comps.), *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*, Buenos Aires, Eudeba.
- Urquiza, Emilia Yolanda (2003). “Tras las huellas de la ciudadanía en un territorio de frontera”, *Cuadernos del Sur*, Nº 30-31, Universidad Nacional del Sur.
- Villavicencio, Susana (2003). *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*, Buenos Aires, Eudeba.

Palabras clave

Estado - ciudadanía - poder - dominación - Territorios Nacionales

Key words

State - citizenship - power - domination - national territories

Abstract

The historical construction of the politic citizenship sets up, as a central aspect, in the process of formation of the Latin American nations in the 19th century. In Argentina, the recognition of political and social rights came lately and took part in a historic process signed by successive advances, retrocession and suppressions. The existence of “National Territories” highlights the uncompleted consolidation of the State up to 1880, changing its consideration and temporality when it started to introduce, as a relevant aspect, the persistence of huge spaces with inhabitants who carried restricted political rights.

¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal*

JULIÁN MELO
UNSAM/CONICET
melojulian@hotmail.com

Partiendo de una discusión conceptual acerca del populismo, este trabajo se plantea explorar los modos en que la lógica discursiva del primer peronismo resignificó el espacio político comunitario, atravesando de manera desafiante los resortes tradicionales de poder de un Estado que, con idas y vueltas, se estructuraba de modo federal. Para ello, el texto se adentra, además de la estructura discursiva del propio Perón, en ciertas dimensiones clave de operación política sobre los límites comunitarios: la reforma constitucional de 1949, las intervenciones federales del primer peronismo y la política de provincializaciones llevada a cabo ya entrada la década de 1950. La conclusión invita a pensar la relación entre los modos de homogeneización interna de la identidad populista frente a su manera de concebir la organización del poder en el territorio comunitario.

El carácter inclusivo de cualquier apuesta comunitaria es indudable, no obstante su carácter excluyente también lo es. Así, toda frontera política tiene la doble dimensión de exclusión de Otro constitutivo, y de homogeneización de su propio espacio interno a través de una dimensión de integración. Ahora bien, como los puentes entre exclusión e inclusión son contingentes, resulta de alguna manera fundamental explorar los modos en que, al tiempo que una comunidad política se constituye como promesa y horizonte, redefine el espacio de la heterogeneidad, de aquello que no se puede ni excluir ni incluir plenamente.

Comencemos por incorporar argumentos derivados de la obra general de Ernesto Laclau para intentar explorar aquella relación. Al mismo tiempo, dice Laclau, “debería quedar claro que la categoría de totalidad no pue-

* Agradezco sugerencias y críticas a Sebastián Barros, Gerardo Aboy Carlés, Santiago Rosenberg y Ricardo Martínez Mazzola. Naturalmente, todos los errores u omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

de ser erradicada, pero que, como totalidad fallida, constituye un horizonte y no un fundamento” (Laclau, 2005: 95). La integración social plena es un horizonte —discursivo— siempre fallido pues algo habita en la homogeneidad comunitaria que, a la vez que es su condición de existencia también es su condición de imposibilidad. Existe algo que la *Política* no puede suturar o resolver hasta el mismo punto del absolutismo comunitario: la heterogeneidad. “Toda internalidad —explica el autor— va a estar siempre amenazada por una heterogeneidad que nunca es una exterioridad pura porque habita en la propia lógica de constitución interna” (Laclau, 2005: 192). Entendiendo la compleja relación de producción de significantes vacíos y flotantes, resulta imprescindible comprender la categoría de aquellos elementos que no son *exterior* pero tampoco *siempre* subsumibles en la pretendida totalidad comunitaria. Estos elementos constituyen lo heterogéneo, definido por Laclau mismo como aquello que resiste la inscripción en un espacio común de representación. Digámoslo de otra manera, *heterogéneo* es la parte de las demandas individuales que desafía la integración simbólica en el espacio de equivalencia¹. No obstante, la heterogeneidad asoma en varios niveles. Nuestro autor dice que “el “pueblo” siempre va a ser algo más que el opuesto puro del poder”. Esto es: “existe un real del ‘pueblo’ que resiste la integración simbólica”. Pero además, “la heterogeneidad también está presente en el particularismo de las demandas equivalenciales —un particularismo que, como sabemos, no puede ser eliminado porque es el fundamento mismo de la relación equivalencial—”. Por último, “el particularismo (la heterogeneidad) es también lo que impide a algunas demandas incorporarse a la cadena equivalencial” (Laclau, 2005: 191). Laclau habla entonces de una “presencia múltiple de lo heterogéneo”. Por ello es que nos interesa explorar los modos en que cierta cadena equivalencial opera sobre los distintos planos de la particularidad para intentar reducir el poder de su coraza. Emplearemos entonces el término heterogeneidad casi como un sinónimo de particularidad, refiriendo a los espacios en que algunas demandas intentaban escapar al peso homogeneizador o desparticularizador que nosotros definimos, no sin polémica, como una característica determinante del discurso populista. Ahora bien, si el elemento heterogéneo es hasta cierto punto irreductible, ¿cómo se ha desarrollado históricamente la relación entre comunidad y heterogeneidad? ¿Cómo y a través de qué medios se han desplazado las fronteras políticas en casos históricos singulares? En suma,

¹ Aquí comenzaremos a separarnos de una excesiva sinonimia entre heterogeneidad y lo *Real* lacaniano. Esperamos que esta distancia vaya quedando clara a lo largo del texto.

¿se pueden explorar las operaciones que determinados espacios políticos han desarrollado para reducir la amenaza de la heterogeneidad hasta niveles en los cuales el discurso las pudiese convertir —sólo en el plano de la significación comunitaria— en diferencias?

¿Instituciones populistas?

Acerquémonos brevemente a una conceptualización del populismo partiendo de una distinción propuesta por Laclau, aquella situada entre lo *populista* y lo *institucional*. Dice el autor que “la diferencia entre una totalización populista y una institucionalista debe buscarse en el nivel de estos significantes privilegiados, hegemónicos, que estructuran, como puntos nodales, el conjunto de la formación discursiva”. Diferencia y Equivalencia estarán presentes en todos los casos. “Un discurso institucionalista es aquel que intenta hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los límites de la comunidad” (Laclau, 2005: 107). De este modo, “el principio universal de la ‘diferencialidad’ se convertiría en la equivalencia dominante dentro de un espacio comunitario homogéneo” (Laclau, 2005: 107). No obstante, “en el caso del populismo ocurre lo opuesto: una frontera de exclusión divide a la sociedad en dos campos” (Laclau, 2005: 107). Para Laclau, el “pueblo” será algo menos que la totalidad de los miembros de la comunidad: es un componente parcial que aspira, sin embargo, a ser concebido como la única totalidad legítima” (Laclau, 2005: 107).

Entendemos que así se propone una distancia entre la forma de tratar la heterogeneidad en un discurso institucionalista y uno populista. La pregunta es, ¿tenemos que suponer que la dimensión institucional no aparece en el discurso populista? ¿Acaso no es el momento en que el “pueblo” aspira a ser la totalidad legítima, “su” momento institucionalista? Tomemos como guía de exploración que el populismo no escapa al momento de institucionalización, no tanto en un sentido de regularización de pautas de comportamiento sino en el de un siempre fallido intento de superación de la propia fractura constitutiva que resulta fundamental para el análisis histórico.

Desmenuzando las concepciones del populismo de Laclau y de un clásico texto de Emilio de Ipola y Juan Carlos Portantiero, Aboy Carlés se entrevera en un largo debate sobre la especificidad de la lógica populista². Culminando su repaso por el estudio de la constitución de identidades po-

² Los dos argumentos se presentan así. Por un lado, el Laclau de 1978, para quien el populismo aparece determinado por un momento de ruptura —dicotomía del campo

líticas, Aboy dirá que el populismo es “un mecanismo específico de gestión de aquella tensión entre ruptura e integración que caracteriza a toda identidad política” (Aboy Carlés, 2002: 30). Esa gestión estaría dada por un “movimiento pendular que agudiza las tendencias a la ruptura y las contratendencias a la integración, que afirma y devora alternativamente su propia frontera constitutiva, y que por tanto, promueve la emergencia de oposiciones bipolares” (Aboy Carlés, 2002: 30). Asociado esto a nuestro relato, es dable pensar que la tendencia a la ruptura es lo que en Laclau aparece como estrictamente populista: la afirmación de la frontera. Ahora bien, ¿qué tiene de parecida la contratendencia a la integración con “lo específicamente institucionalista” del *último* Laclau? Creemos que no poco, pues este último momento supone el espacio donde el populismo pretende diluir la ruptura constitutiva para autodeterminarse “representación del todo”. Lo cual, desde nuestra interpretación de Laclau, podría ser “el momento” en que se intenta hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los de la comunidad misma.

Sin embargo, nos queda por abordar una cuestión interesante. La noción de juego pendular y de sobredeterminación de uno de los momentos —la ruptura o la integración— propuesta por Aboy nos permite pensar la lógica populista con gran precisión pues apuesta a comprender el fenómeno en su *cabal indeterminación*. Pero nos deja la duda acerca de la significación también dinámica de esos momentos. La ruptura, por ejemplo, no tiene por qué ser siempre igualmente significada por el discurso populista sino que puede estar sujeta a relecturas constantes. Entendemos que la certidumbre establecida en la noción de péndulo todavía guarda en Aboy un dejo de fijación y estabilidad, cuando quizás sería importante radicalizar aún más el concepto pensando que el populismo supone un péndulo no siempre entre los mismos polos. Es decir, el populismo se explicaría no sólo en la construcción de una frontera sino en la lógica de sus desplazamientos³.

social— y consiste en la “presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético antagónico respecto a la ideología dominante”. De Ipola y Portantiero, por otro lado, ven al populismo allí en la tendencia contrapuesta: “se trataba de aquella dimensión nacional estatal que, contrariamente a la dicotomización del campo político, tendía hacia una nueva sutura mediante la homogeneización de dicho espacio” (Aboy Carlés, 2002: 22). Estos últimos dos autores reconocían la dimensión de ruptura del populismo —aquella que llamarían nacional-popular— pero ponían el acento en el “principio nacional-estatal”. Aboy Carlés, más allá de deslizar una crítica a este acento, cree que esa misma ambigüedad es la fuente de riqueza analítica de la propuesta de Portantiero y de Ipola. Véase Aboy Carlés (2002).

³ Cuando Carlos Altamirano destaca las flotaciones de Perón entre la *evolución* y la *revolución*, se interpreta quizás la necesidad de esta radicalización. Altamirano plantea

Nos preguntamos: ¿cuál es para Perón la revolución, la fundación: el Discurso de la Bolsa o el de la campaña? ¿La revolución es la de junio o la de febrero? ¿O la de octubre? Se lee en un texto de doctrina peronista: “nosotros estábamos enfrentando desde allí toda la lucha política que mantenía el Gobierno de la Revolución en ese momento. Yo estaba en contra del Gobierno de la Revolución, porque no dejaba error por hacer, según mi criterio” (Perón, s/f: 185). Entendemos que Perón, en este ejemplo, cuando alardea sobre su enfrentamiento con el gabinete del gobierno instalado en 1943, está diluyendo justamente el momento fundacional. Su propio arribo al poder es propuesto como un proceso de acercamiento —penetración— entre masa y líder. Por ello es que la dilución de la fundación en el concepto de evolución no discute la conceptualización de Aboy sino que la radicaliza: los polos en sí mismos aparecen indeterminados, ya ni siquiera flotantes. Más adelante exploraremos las intervenciones federales del primer peronismo. Allí veremos parte de esta discusión: Perón va a jugar entre diversos espacios de equivalencia comunitaria, hablando de *el pueblo*, de *el partido* y de *la doctrina* como si fueran cuasi-sinónimos, resignificando todo el tiempo el lugar de la homogeneidad.

Sintéticamente, en el caso del primer peronismo en la Argentina nos proponemos explorar cómo el espacio de constitución del pueblo, y su novedosa aspiración a ocupar el lugar de única totalidad legítima, tuvieron rasgos institucionales que desafiaron formas tradicionales de aglutinar la comunidad política, sobre todo en su dimensión territorial.

¿Un federalismo populista?

Entre las tradiciones políticas argentinas aparece el federalismo, manifestado en tanto principio de integración político-territorial de características duales, explorado como mecanismo de sustentación de una autoridad política común. Dicha fórmula de integración, y esta es la peculiaridad his-

que para Perón era inevitable “acompañar la marcha de la época, no empeñarse en resistencias estériles a las tendencias del tiempo, asumir, si es necesario, el impulso y la legitimidad de la revolución para abrir cauce a la evolución” (Altamirano, 2001: 34). Por ello es que cita la inauguración de las sesiones parlamentarias por parte del entonces presidente: “el resultado será tanto mejor cuanto más firmes en la doctrina sepamos atemperarla a la evolución graduada que la aplicación de la mística de la revolución requiere para su eficacia” (Altamirano, 2001: 34). Cabrá preguntar: ¿qué significan allí revolución y evolución? ¿Es posible explorar que la idea de Revolución no hubiese tenido siempre el mismo significado?

tórica y normativa del federalismo, promovía una singular legitimación de la autoridad general, legitimidad que alojaba en sí misma la heterogeneidad política, social, económica y territorial que en las primeras décadas del siglo XIX hubo de dificultar otro tipo de solución distinta. El federalismo suponía, justamente, una garantía normativa dinámica a un espacio de reproducción del particularismo, mientras constituía un poder comunitario que pretendía inmunidad frente a la amenaza de dispersión diferencial de la equivalencia⁴.

En Argentina, el despliegue histórico de esta singular fórmula anduvo caminos sinuosos e irregulares. Tan sinuosos e irregulares que no faltaron las voces de alerta sobre la destrucción de los ideales federales de mediados del siglo XIX, o bien sobre la fantasía misma de aquellos ideales. En este sentido, el clásico relato de Rodolfo Rivarola acerca del federalismo como fórmula de transición, y sus propuestas de reforma para acercar la Constitución a la realidad *unitaria* del país, es una buena muestra de las maneras en las que se estudió al federalismo. Cuestión que nos coloca frente al potencial vacío del signifiante federalismo, siendo importante intentar entender cómo se alojó la amenazante heterogeneidad en su propio seno. En este sentido, puede decirse que una de las pretensiones de Alberdi era encontrar una fórmula de compromiso entre espacios políticos cuasi-independientes. En sus propias palabras, se trataba de “una cosa que no es federación ni es unidad, y que no obstante participa de una y de otro” (Alberdi, 1838). Una “asociación general”, una “forma mixta que participa a la vez de la unidad y de la confederación, que concilia la nacionalidad y el provincialismo, los intereses de todos y los intereses de cada uno...”. La clave de su pretensión era una “fusión” de intereses (Alberdi, 1838). Lo federal se asume como el nombre de una *plenitud ausente* a nivel de una autoridad comunitaria tendencialmente monopólica en términos territoriales, apareciendo la federalidad como puente y como horizonte. Como puente en tanto es una conciliación, y como horizonte en tanto la unidad, al tiempo que garantiza el espacio exclusivo del particularismo, debe consolidarse como tal. ¿Qué significa “federal” entonces? ¿Protección de lo heterogéneo? ¿Constitución de unidad política? ¿Qué quiere decir la palabra “fusión” en la cita de Alberdi?

La fusión es justamente el “ambiguo” encuentro entre unidad y federación en términos de nuestro autor. Es decir, federalismo es a la vez unidad y heterogeneidad. Federalismo es integración política, de alto impacto social,

⁴ Esta idea me fue sugerida en parte por Sebastián Barros a través de sus comentarios a una versión preliminar de este texto.

económico y cultural, que aloja, en su misma frontera constitutiva, la proyección del espacio heterogéneo. ¿Entonces por qué planteamos que la fusión es ambigua? Pues porque allí mismo puede leerse la idea de apertura de un proceso de creación de un *todo* que para mantenerse como tal construirá mecanismos de “fundición” de los límites con lo heterogéneo⁵. Cada vez más, la salud de los espacios territoriales del particularismo será vista —sobre todo si pensamos en la primera mitad del siglo XX— como dependiente de la calidad política de la unidad⁶.

El populismo peronista iba en la huella de constitución de un sujeto político —el pueblo— que reconocía un tipo de autoridad singular y determinada por ese mismo sujeto. El pueblo, tomado homogéneamente, se reconocía en la conducción de un líder que buscaba los modos apropiados de reducción de las heterogeneidades presentes en la propia fractura constitutiva. Por ello es que resulta interesante preguntar cómo se reconfiguró lo federal en tiempos de una constitución identitaria populista como la peronista. Si el pueblo es *uno*, ¿qué ocurre con la integración política territorial? Si el pueblo es *uno*, ¿qué ocurre con los pueblos locales? ¿El peronismo supone alguna novedad en el tratamiento de las *heterogeneidades* alojadas en la fractura política que anida el federalismo desde el origen?

Pueblo, movimiento y heterogeneidad

“No somos —repetía Perón en enero de 1949— un partido político; somos un movimiento, y como tal, no representamos intereses sectarios ni partidarios; representamos sólo los intereses nacionales” (Altamirano, 2001:

⁵ La comunidad integrada en términos federales apunta esta ambigüedad constitutiva y la deja ver en su historia política. Ello supone que no puede estudiarse dicha historia en términos “normativos”. No hay un buen federalismo, o un mal unitarismo. Resultan, a nuestro criterio, torpemente dicotomizantes los análisis que polarizan entre la norma constitucional y la “realidad” política institucional como si fueran, una mentira y verdad la otra. Por un lado porque la norma no es un espacio ajeno a la política y el conflicto sino parte constitutiva de los mismos. Por otro lado, porque la “realidad” —en el análisis más fino esto es “lo empírico”— no aparece frente a los ojos del intérprete como un libro en un estante, sino que la interpretación es construida, la misma historia es construida de interpretaciones y de conflictos.

⁶ Así, por ejemplo, observamos en las intervenciones federales de Yrigoyen cómo un sujeto pretendidamente soberano busca devolver a los pueblos de la Nación derechos conculcados por “el régimen”, es decir, busca depurar lo heterogéneo en un espacio de homogeneidad social y política condensada en su propia persona, la de Yrigoyen, apoyada en la “causa” y la “reparación”. Definitivamente, en su argumento, la provincia alojaba lo clientelar y lo venal, la fuente de conculcación de derechos.

38). Así, consideraba que el particularismo político era casi una expresión ficticia, o al menos un espacio que se podría ir reduciendo a mera formalidad con el crecimiento de la “revolución”. El pluralismo, como es evidente, asoma en compleja tensión con esta visión comunitaria, pues si bien es dable pensar que heterogeneidad no es lo mismo que pluralismo, se puede decir que *la demonización de lo plural* guarda dentro de sí la pretensión de totalización a que la heterogeneidad finalmente se resiste.

En este sentido, Perón analizaba la realidad de aquello que quedaba fuera del peronismo, diciendo que existían dos grupos: los opositores y los independientes (que en nuestra terminología serían dos niveles de la heterogeneidad). Este último es el que “algunos llaman la opinión independiente. Eso es indiferencia —expresaba Perón— que en el orden político puede llamarse estupidez política. Es eso que no tiene ni un color ni otro, que es como decía el famoso cura de ‘flor de durazno’: ‘es como la bosta de paloma, que no tiene ni bueno ni mal olor’” (Perón, s/f: 55). Los independientes no deben ser captados pues son factores de disociación, “hay que dejarlos al margen”, continuaba Perón. No obstante esta frontera excluyente, que poco aroma regeneracionista tiene, construye por cierto su dimensión de inclusión, y la lógica de esa inclusión. “Toda organización presupone dos cosas: la formación de todas las almas creando un alma colectiva que piense congruentemente y actúe congruentemente” (Perón, s/f: 184). El “alma colectiva” incluye las almas particulares, pero no las suma, las forma. Y en lo que respecta a nuestro interés, la mecánica es simple: el “artista” de la organización es el conductor y la lógica de la inclusión es performativa. El “alma colectiva” es la gran equivalencia —declarada en la persona del conductor— que funde los espacios particulares; la organización es el espacio de esa fundición donde resulta difícil reconocer el lugar de lo plural o lo particular. En la conjunción de Estado y Pueblo, justo allí donde la mano del conductor dinamiza la ruptura sociopolítica, Perón veía sintetizadas las viejas diferencias en la nueva igualdad. Una nueva igualdad que no sólo se sostenía en la renuencia al pluralismo sino en un franco antiliberalismo, de corte *aparentemente* fascista. Pero este costado de ruptura fundacional, asentado ya con el empleo del término revolución, dejó ver elementos de tensión y de puente con el demonizado pasado. Podemos tomar un ejemplo acerca de las cuestiones de materia constitucional.

Altamirano dice que la *Constitución de Perón* “no se limitaba a autorizar la reelección presidencial, pero tampoco era la reforma fascista de la constitución que habían augurado los partidos de la oposición: era la constitución de la comunidad organizada, el orden de la Nueva Argentina”

(Altamirano, 2001: 36). En la interpretación de este autor, la Carta Magna alojaba, lo mismo que la doctrina, un pacto entre lo viejo y lo nuevo, que sin embargo, en el fundamento de los cambios dogmáticos, seguía destilando un fuerte antiliberalismo. Pero este antiliberalismo tiene, al menos *a priori*, una perspectiva económica detrás que, si bien da cimiento al concepto de justicia social, se basa en la fundación de un Estado con un nuevo papel en la relación de clases y en la iniciativa económica, regido asimismo por un nuevo concepto de propiedad privada. Los particularismos típicos de una era de “dictadura del capital” vendrían a ser reemplazados por la homogeneidad de una era de armonía y compromiso, de progreso, por una *era social*.

Aquel orden liberal-burgués fuertemente demonizado por los teóricos de la reforma, tiene también otras dimensiones, por ejemplo, la política, cuya condensación institucional es importante para nuestro argumento, pues entendemos que el federalismo como fórmula se encuentra allí. Para desarrollar esto con precisión nos situaremos sobre tres ejes, dos de los cuales se apartan de lo ocurrido en la reforma constitucional: las intervenciones federales, las provincializaciones y los cambios en el modo de elegir la autoridad presidencial a nivel nacional⁷.

La elección presidencial, directa y federal

¿No es este subtítulo un contrasentido? Esto es, ¿qué tiene de federal la elección directa? Partamos de que el modo indirecto de elección presidencial tenía, para Alberdi, su raíz en una condensación fuerte del principio de integración político-territorial federal (Alberdi, 1852: 157). Inclusive si prestamos atención al proyecto constitucional del tucumano establece que cada provincia nombra, según la ley de elecciones populares, cierto número de

⁷ *A priori*, las tres dimensiones que citamos parecerían tener sólo una lectura constitucionalista. Y en el peor de los sentidos, se nos podría decir que la norma no explica la política, y que por lo tanto, si hablamos de constitución de identidades populistas, lo institucional no agrega mucho. No obstante, intentaremos superar este evidente reparo. Creemos que es posible un puente analítico entre lo identitario populista y lo institucional populista. En estas tres dimensiones se juegan las huellas por las cuales el populismo no sólo busca regularizar el pacto fundacional constitutivo sino regenerar los actores excluidos en la ruptura para llevar sus propios límites hasta los de la comunidad. Ya no es la parte que intenta representar al todo, sino un todo cuyos límites previos son redefinidos en función de integrar a los excluidos en el origen y a los portadores del particularismo amenazante. Esas tres dimensiones son algo más que normas entremezcladas en un patrón de políticas nacionalizantes, y eso trataremos de desarrollar.

electores, igual al número total de diputados y senadores que envía al Congreso⁸. Debe resaltarse entonces: son las provincias las que nombran a los electores y no el pueblo de la nación como unidad. Los pueblos de cada entidad federada participan en la elección del presidente de la Nación mediados por Juntas de electores de cada una de las provincias. Ciertamente es que el modo indirecto dio lugar a esquemas restrictivos de poder, que la distribución territorial del poder abonó el terreno para la afirmación de las llamadas oligarquías locales y un sistema de sucesión controlada. También es cierto que las Juntas nunca torcieron un resultado general.

Cuando se analiza el cambio de este modo electoral, a partir de la reforma de 1949, es posible esperar un argumento de orden típicamente administrativo, escuchando que quienes impulsan la modificación digan que es necesaria en tanto las Juntas son obsoletas y no son un espacio de negociación y de expresión del poder territorial de las unidades federadas. Sin embargo, se escucharon voces, como la de Sampay, que apuntaban a reflexionar sobre el carácter “no progresista” del sistema electoral tradicional. Interpretamos que en esa, entre otras intervenciones, se dejaba ver una idea que ya desarrollamos: la evolución del sistema político⁹. Según esta visión, presente por supuesto en Perón y su mensaje de inauguración de la convención del '49, en sesión especial, las instituciones demoliberales estaban obsoletas, y entre ellas la forma de elección presidencial que, asistiendo a una era social y de movimientos nacionales, debía permitir la plena y pura relación entre líder y pueblo. Entendemos que las Juntas electorales eran tematizadas como espacios de mediación venal de dicha relación y, solapadamente, el espacio de la particularidad provincial quedaba dentro de esa visión.

La integración política territorial debía darse, según la perspectiva de la Comunidad Organizada, en un plano funcional desprendido, a fin de cuentas, del pasado federal. La lógica política emanaría de la conducción general —estratégica— y no de los espacios políticos particulares —locales—. En ellos, la funcionalidad organizativa de la comunidad estaría dada, según las pretensiones de la doctrina peronista, por los conductores tácticos. De todas maneras, avancemos con otras dimensiones para ampliar nuestra explicación.

⁸ En 1853 se impondría que la cantidad de electores debía ser del doble de legisladores enviados al Congreso Nacional por cada territorio provincial.

⁹ Pueden rastrearse otras intervenciones que versan sobre este mismo tema, por ejemplo, las de los convencionales Valenzuela y Bagnasco. Véase *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente* (1949).

Provincias peronistas

La cuestión del estatus jurídico político —ciudadano— de los Territorios Nacionales fue materia de debate desde el siglo XIX. Podríamos decir que no es un producto revolucionario de la etapa peronista, aunque durante aquella etapa tuvo matices singulares. Tal como lo muestra Martha Ruffini, “la cuestión de los derechos políticos de los habitantes territoriales no ha sido ponderada como un elemento central sustancial del proceso de construcción histórica de la ciudadanía en Argentina” (Ruffini, 2005). Por ello es que nuestra autora, frente al debate dado por historiadores de los territorios nacionales en torno de las provincializaciones, se plantea el objetivo de explorar “las motivaciones estatales que llevaron al peronismo a impulsar la ampliación de la ciudadanía política para los territorios nacionales” (Ruffini, 2005). Dentro de esta exploración, una conclusión fundamental para Ruffini es que “la provincialización no fue una decisión del peronismo, improvisada y destinada a obtener rédito electoral” (Ruffini, 2005). Según su lectura, “constituye una instancia relevante en la construcción de una comunidad nacional de iguales libres y portadores de plenos derechos” (Ruffini, 2005). Para ello toma al propio Perón: en su discurso hablaba “de la ampliación de la ciudadanía política en los territorios” basándose en un “criterio igualitario superador de las diferencias entre los habitantes hasta entonces existentes y que tendría como objetivo final la unidad política de una Nueva Argentina, una comunidad nacional inclusiva” (Ruffini, 2005).

La reflexión de Ruffini asoma fundamental pues nos ilustra sobre una dimensión que, como ella misma cita, ha sido poco estudiada en los términos de la construcción de ciudadanía durante el primer peronismo. Nuestra mirada, ilustrada entonces por aquella consideración, pretende comprender los modos en que se construye la significación política de la propia “comunidad nacional inclusiva”. Esto es, ver cómo las provincializaciones no son solamente una hasta ahora solapada dimensión de la construcción de la ciudadanía sino, y a la vez, un espacio donde lo que se discute es el principio mismo de integración e inclusión, porque se redefinen los límites de la propia comunidad, de aquello que se excluye y de los modos en que se integra y se trata al elemento de la heterogeneidad —en este caso, los Territorios Nacionales—.

Como también señala Leoni de Rosciani, ya en el primer Plan Quinquenal se instaló la cuestión del alcance progresivo de la autonomía provincial por parte de esos territorios. No obstante, el propio Perón tenía reparos acerca de cómo diseñar ese plan de alcance progresivo. Temía disturbios y que las futuras provincias no tuviesen el respaldo económico necesario para afrontar el

nuevo estatus (Leoni de Rosciani, 2001: 64). Estos reparos, de todos modos, hicieron espacio para un cambio nodal: la expansión de derechos políticos a esos territorios, en lo que refiere a la elección del Ejecutivo Nacional, se incorporó para los comicios de 1951. Cuestión que no es menor pues entonces estos derechos no aparecen supeditados al estatus jurídico del territorio sino al de sus habitantes: la autoridad que eligen es la nacional, en tanto se incorporan a *el pueblo* argentino. En otras palabras, esos habitantes son ciudadanos argentinos en tanto aparecen reconocidos *en y por* la autoridad de Perón. Sin embargo, no aparecen reconocidos en su propia autoridad territorial. Por ello es que deja a las claras que la concepción de expansión de los límites jurídicos de la comunidad estaba dada por una especie de *entrega de estatus* por parte de la Nación, en sentido de inclusión social y política en una unidad que excedía los límites propios del espacio *particular*.

En estos términos, no es difícil descubrir que, por un lado, Perón buscaba empujar la frontera del pueblo a otros antes excluidos. Y, por otro lado, queda claro que estos otros se incorporaban no en tanto rezagados por un régimen restrictivo ni en tanto portadores redimidos de un particularismo social inaceptable en las banderas de la revolución, sino que se incorporaban en tanto sujetos validados por un régimen *plenamente inclusivo* para expresarse políticamente en la autoridad del jefe. El Pueblo es propuesto como la única instancia de totalización legítima, por lo tanto, la única con posibilidad de legitimar a los *otros* a que se incorporen¹⁰.

Aunque resulte a primera vista anecdótico, es de rescatar que los territorios de La Pampa y Chaco pasaron a llamarse Eva Perón y Presidente Perón. Creemos destacable un hecho: ¿cómo se denominarían los gentilicios de esas nuevas provincias? De la misma forma que un habitante de Catamarca se dice a si mismo “catamarqueño”, y así se reconoce frente a otros, un habitante de la actual provincia de La Pampa se vincularía comunitariamente al pueblo argentino diciendo: “soy peronista”. Cuestión no menor a nuestra discusión¹¹.

¹⁰ Aquí mostraríamos entonces que las provincializaciones suponen integración, es decir, superan la dimensión de la reparación, van más allá de ser un hecho de devolución de derechos perdidos a los pueblos locales. Esta sería, como bien nos ha marcado Ricardo Martínez Mazzola, la dimensión propiamente nacional-estatal del populismo, en el sentido de la ya citada conceptualización de Portantiero y de Ipola.

¹¹ La ley 14.037, de julio de 1951, provincializó Chaco y La Pampa. En 1953, a través de la ley 14.294, se provincializó Misiones. Siguiendo la descripción de Maeder, en mayo de 1955 el Ejecutivo propuso la provincialización de Río Negro, Neuquén y Formosa, creando Chubut y Santa Cruz. La ley se aprobó pero no tuvo efectiva vigencia pues los hechos de violencia y el golpe de Estado que signaron la segunda mitad del año '55 la pusieron en revisión. Remitimos también a Maeder (2001).

El estatus autonómico se daba a estos territorios, en términos constitucionales, a la usanza del viejo texto de 1853. No se hacía por reconocimiento de un particularismo sino por motivos cuasi-administrativos: eran territorios que cumplían los requisitos poblacionales de una provincia. Pero cuando hablamos de heterogeneidad la noción de autonomía juega un rol complejo. La provincialización supone integración, y la integración toma una forma significada por un sujeto previo: el líder peronista. Es decir, los incorporados se integran a un espacio ya homogeneizado, cuya fuente de equivalencia no pueden desafiar.

La intervención federal: ¿herramienta liberal al servicio popular?

Las intervenciones federales son un tema importante de la discusión político-intelectual de las primeras décadas del siglo XX. Han sido tratadas desde la ciencia política y desde el derecho constitucional, dando lugar a variadas interpretaciones y ejercicios de periodización. Por caso, Botana es uno de quienes establecen que la intervención, a más de poner en tela de juicio la legitimidad de la fórmula federal, tiene etapas históricas que no responden a un criterio de definición cuantitativo sino cualitativo: desde 1853 a 1916 la intervención se llevó a cabo con diferentes sentidos ideológicos y políticos (Botana, 1993). Aquí nos concentraremos en los gobiernos posteriores a 1946. Partimos de la lectura que hace Juan Sola para las dos primeras presidencias de Perón, afirmando que se intervenía para conseguir la unificación partidaria. En palabras textuales: Perón “utilizará, entre otros medios, la intervención federal para reducir a los sectores recalcitrantes a formar un partido con conducción unificada” (Sola, 1982: 194). Sola se vale de la interpretación de fundamentos interventores para definir su conclusión. Por ejemplo, cuando impulsando y fundando la intervención a Córdoba de junio de 1947, Cooke decía que “las intervenciones de este tipo, en que la mayoría de un partido político se decide a intervenir una provincia cuyo gobierno integra, desde el punto de vista partidario no son frecuentes” (citado en Sola, 1982: 199).

Creemos necesario poner seriamente en cuestión que las intervenciones federales, con la pretendida finalidad de aplacar conflictos intra-partidarios sean una novedad peronista. Sin demasiada dificultad se podría decir lo mismo para las intervenciones de Alvear, y para buena parte de las realizadas por Yrigoyen en sus dos presidencias (Botana, 1993). Pero además, en los mismos fragmentos destacados por Sola, aparecen elementos de

un análisis potencialmente más profundo. Por ejemplo, Cooke define claramente que el que interviene es el Partido: es decir, hay algo que aparece normativamente como superior a la provincia. No es tan determinante si ella se realiza para definir un conflicto partidario interno, sino que la justificación de la intervención pone al partido por encima de la provincia. El gobierno local aparece así como un sujeto del partido a nivel nacional.

En enero de 1948, Perón intervino a través de un mismo decreto tres provincias argentinas (Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero), considerando que el óptimo desarrollo del mandato popular y revolucionario por él mismo conducido se veía anulado o entorpecido por un mal desempeño de “algunos núcleos locales”. Textualmente planteaba que en aquellas provincias “si bien se manifiesta a la observación analítica la existencia formal de las autoridades locales” (Materiales para la Reforma Constitucional, 1957: T VI, 385), el análisis de sus problemas concluye que “el desenvolvimiento inarmónico de sus poderes, traba la acción de gobierno homogénea y concordante que imponen las actuales exigencias del país” (Materiales para la Reforma Constitucional, 1957: T VI, 385).

No huelga interpretar estos dichos. La autoridad local aparece netamente subsumida en la nacional, en tanto portadora, esta última, de una racionalidad necesaria y acorde a la expresión de *el pueblo*. Aquí el Ejecutivo Nacional no resuelve un conflicto intra-partidario sino que expone un espacio doctrinario determinante: el mandato popular tiene un solo intérprete. La acción homogénea de la que habla Perón no es otra cosa que una política que no reconoce la validez del Heterogéneo. El particular “estorba”, “produce inarmonía”. Lo local es ambiente de reproducción de lo heterogéneo, por lo tanto, amenaza la política, en la lectura peronista. El accionar homogéneo tiene, en este sentido, un rasgo determinante: Perón, en tanto intérprete y conductor, no se reconoce como particular, y “el pueblo” tampoco. El mandato es el mismo en La Rioja o en Buenos Aires, es homogéneo y por eso pretende una acción ejecutiva homogénea.

Las intervenciones posteriores a 1951, por su parte, revelarían un nuevo espacio de equivalencia —complementario por cierto del anterior—. En esos años se intervendrían poderes judiciales provinciales, los de Buenos Aires, Salta y Córdoba teniendo como fundamento central la expansión del estatus jurídico ciudadano, en sentido social. En los considerandos de la intervención al Poder Judicial salteño del 7 de marzo de 1951 se lee que la “anómala situación” de dicho poder impedía “el establecimiento del fuero del trabajo”, fuero que tenía el objetivo de “la recta aplicación de los principios del derecho social y laboral”. Tal aplicación no podía darse, en su inter-

pretación, porque “el clima ideológico y moral, de marcada tendencia favorable a los intereses de la oligarquía tradicional” alimentaba “el espíritu y la conducta social y jurídica de la mayor parte de los miembros que actualmente componen dicho poder” (Materiales para la Reforma Constitucional, 1957: T VI, 393).

Los principios del derecho social, así definidos, no se reconocen en la actuación particular de los espacios de poder local sino en la de un espacio nacional homogéneo. Empuja los límites de la comunidad hasta la máxima ampliación del estatus jurídico ciudadano y la intervención sirve directamente a este propósito. El potencial espacio de la heterogeneidad pretende ser clausurado, en este caso, por el del derecho social. Por ello, los individuos habitantes de La Rioja o Salta se reconocen en tanto anclados en el tejido homogéneo del pueblo nacional, portador de un derecho social que el particularismo local no puede redefinir ni reinterpretar.

El derecho social, sustancia determinante de la llamada doctrina peronista, se transforma en espacio de homogeneización, en tanto pretensión de dilación de los límites locales o particulares. En términos de nuestro debate inicial, esto supone la afirmación de la ruptura populista en la categoría novedosa de la integración. Cuestión que alcanza su máxima expresión cuando, en ocasión de la intervención a Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán, el decreto del 28 de febrero de 1955 considera entre las fallas del Poder Judicial local que “... la parcialidad tendenciosa de sus resoluciones y un inadmisibles desconocimiento de los principios justicialistas que animan la doctrina nacional, no obstante ser su observancia y cumplimiento obligatorio para todos los funcionarios y jueces de la República” (Materiales para la Reforma Constitucional, 1957: T VI, 397). La tendencia local —aquello que podríamos considerar la sustancia de la heterogeneidad— aparece obligada a observar los designios de un espacio comunitario de límites internos fluidos y contingentes. La amenaza a la internalidad tiene una respuesta que, en términos de nuestro debate inicial, cae más del lado de la lógica institucionalista que de la populista. Aquí el pueblo, y la sustancia del derecho social, no emergen fracturando el campo sociopolítico sino haciendo coincidir los límites de la formación discursiva con los de la comunidad.

La política populista y el territorio federal

“Cada uno en su casa y Dios en la casa de todos”, decía Perón en sus lecciones de conducción política y doctrina peronista. Así, el conductor es-

tratégico debe estar en todas partes, y el conductor táctico en su función singular y estipulada. “Si actúa dirigiendo la política en la Capital Federal, que no se meta en un pueblo de Buenos Aires (...) si actúa en La Rioja, que no se meta en Catamarca”, porque las funciones ya están *bien* determinadas, decía Perón. “La conducción general y las relaciones entre los distintos sectores de la conducción corresponden a la conducción superior” (Perón, s/f: 111). Queda claro que Buenos Aires, la Capital, La Rioja y Catamarca son espacios funcionales cuya definición y cuya relación quedan prefijadas en el espacio de significación de la “conducción general”. La esfera de la función establece el sentido de la acción de los individuos, y los límites de esa esfera son los que dicen qué es lo que está bien y lo que está mal. Lo federal se resignificaba completamente en la visión de la organización política del poder y de la integración territorial del Estado¹².

Perón decía haber eliminado los factores disociantes de la organización política. Factores que no tenía empacho en relacionar, por ejemplo, a una “liga de gobernadores”. Cuando hacía referencia a los modos políticos de dirigir el Estado, expresaba que “cada provincia, con su gobierno y su representante del Partido Peronista en el Consejo Superior, con sus autoridades partidarias dentro de cada una de ellas, con amable comprensión y conducción parcial, va desenvolviéndose perfectamente bien” (Perón, s/f: 111). En Perón, la fuente de la armonía está dada por la presencia partidaria en la provincia. Y es esa presencia la que, en nuestra interpretación, deprime el lugar de la particularidad.

Las fronteras territoriales internas del Estado, en cada una de las dimensiones que hemos destacado hasta aquí, se ven fuertemente redefinidas en tanto la comunidad se expande en direcciones y con significados novedosos. El populismo fue una lógica política que, en su juego pendular de afirmación de quiebres y de borramiento de los mismos, gestó efectos de frontera política que, al tiempo que construían nuevos espacios para el antagonismo, intentaban suturar o resimbolizar los viejos. Es esta dinámica de las fronteras la que, por un lado, nos permitió trazar alguna diferencia con la conceptualización laclauniana del populismo en tanto presentación de un discurso que antagoniza con el aparato dominante a partir de demandas

¹² En el mensaje a la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de 1950, Perón repuso algunos lineamientos de lo que él entendía por federalismo. Allí, como es sabido, transitó sus argumentos alrededor del concepto de federalismo práctico, diciendo que consideraba que el peronismo hubo de afianzar las instituciones del federalismo, consolidando, a través del ordenamiento de la economía nacional, la posibilidad de que las provincias se desarrollen plenamente a partir de su independencia económica.

popular-democráticas. Por otro lado, nos abrió la posibilidad de una nueva exploración: si es que el populismo como lógica excede el momento de la ruptura fundacional, resulta interesante revisar cómo dicha lógica pone en juego su original frontera constitutiva, es decir, que el movimiento sería más errático que el supuesto en la *imagen pendular* que nos propone Aboy.

Las particularidades territoriales, configuradas como amenazas internas a la autoridad común en tiempos de la organización nacional, se pretendían redimidas en la nueva lógica funcional de la conducción del Estado que el populismo de Perón proponía. “Dios en la casa de todos” resume de buena forma lo que estamos diciendo. ¿Quién es ese *gran equivalente* sino Perón? ¿Quién es Dios sino la comunidad nacional? Sin Dios en la casa de todos, para volver a nuestro debate original, la amenaza de lo heterogéneo es más que latente. Dios es el espacio en el cual todos ceden su signo particular, es el espacio donde se pretende suturar el antagonismo en tanto cada uno se reconoce a sí mismo y a los otros, en el momento en que se reconoce y es reconocido por aquella gran equivalencia. Por ello es que nos resulta atractivo repensar esta lógica política en términos de la división y el gobierno. El populismo, o más específicamente el peronismo, fue una suerte de franqueo a la norma política *divide et impera*. Quizás constituyendo una lógica inversa a ella. El fenómeno populista se comprende, como recordamos en nuestro inicio, a partir del momento de la ruptura, marca una fractura y sobre la gestión de ella misma cimienta la capacidad del gobierno. Ahora bien, si miramos el momento de la integración: ¿el populismo divide para gobernar? Entendemos que una respuesta posible es que, efectivamente, el populismo, en tanto gestiona un puente entre el pasado y el futuro, asienta el gobierno de una comunidad que acepta, en el caso del peronismo, una división en términos funcionales. Es decir, el populismo, para gobernar reconoce una división cuasi-administrativa que se sostiene, claramente, en una homogeneidad de base. Las metáforas organicistas servirán en este sentido para comprender que el populismo homogeneiza —democratiza— para gobernar.

Las provincias, en tanto espacios sociopolíticos, fueron una de las heterogeneidades constitutivas del arreglo federal. Siguió una historia irregular de pérdida y conservación contingente de los atributos de la heterogeneidad que nos lleva a proponer esta discusión en los tiempos de Perón. Intentamos explorar cómo los modos en que aquel líder construyó su autoridad removieron resortes del potencial particularismo provincial considerándolo, en el mejor de los casos, una amenaza al *digno desarrollo funcional de la conducción y el progreso popular y nacional*. La fuerza de retención era la

Comunidad Organizada, la fuente de sentido de la vida social y un espacio de solidaridad que exaltaba la fuerza de *el Pueblo*, un sujeto que aspiraba a ser la comunidad misma y que por lo tanto no “merecía”, como supo decir Bagnasco, la “interferencia” de viejos particularismos de campanario.

Bibliografía

- Aboy Carlés, Gerardo (2002). “Repensando el populismo”, en *Política y Gestión*, Vol. 4, Rosario, Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, Gerardo (2005). “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación”, en *Estudios sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, N° 28.
- Aboy Carlés, Gerardo y Julián Melo (2001). “Naturaleza del Poder Ejecutivo y Organización Federal del Estado”, Paper presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Río Cuarto, publicado como Documento de Trabajo N° 5 en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.
- Alberdi, Juan Bautista (1838). “República Argentina—Unidad o Federación?”, en *El Nacional*, Montevideo, 11 de diciembre.
- Alberdi, Juan Bautista (1852). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, 13ª Edición, Buenos Aires, Plus Ultra.
- Altamirano, Carlos (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel.
- Barros, Sebastián (2003). *La especificidad inclusiva del populismo*, Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Universidad Nacional de Rosario, noviembre.
- Barros, Sebastián (2005). “Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista”, Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Universidad Católica de Córdoba, noviembre.
- Barros, Sebastián (1993). “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en Carmagnani, Marcello (coordinador) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- de Ipola, Emilio y Juan Carlos Portantiero (1989[1981]). “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”, en de Ipola, Emilio, *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente* (1949). Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.
- Ionescu, Ghita y Ernest Gellner (comps.) (1970). *Populismo, sus significados y características nacionales*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una*

- radicalización de la democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (1977). “Hacia una teoría del populismo”, en Laclau, Ernesto, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Leoni de Rosciani, María Silvia (2001). *Los Territorios Nacionales*, Nueva Historia de la Nación Argentina, Academia Nacional de la Historia, Tomo VIII, Buenos Aires, Planeta.
- Maeder, Ernesto (2001). *La política sobre los Territorios Nacionales durante la etapa peronista 1946-1955*, Undécimo Congreso nacional y regional de historia argentina. Córdoba, 20 al 22 de septiembre, editado por la Academia Nacional de la Historia.
- Materiales para la Reforma Constitucional* (1957). Tomo VI.
- Perón, Juan (sin fecha). *Doctrina Peronista*.
- Plotkin, Mariano (1991). *Perón y el peronismo: un ensayo bibliográfico*, E.I.A.L., Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Vol. 2, N° 1, enero-junio. Versión digital en Internet: http://www.tau.ac.il/eial/II_1/plotkin.htm.
- Ruffini, Martha (2005). “Peronismo, Territorios Nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”, en Revista *Avances del Cesor*, Año V, N° 5, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia, Centro de Estudios Sociales Regionales, Universidad Nacional de Rosario, Versión digital en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cehepyc/ruffi.rtf>
- Sampay, Arturo (1963). *La Constitución Argentina de 1949*, Buenos Aires, Ediciones Relevo.
- Sampay, Arturo (1973). *Constitución y pueblo*, Buenos Aires, Cuenca ediciones.
- Sola, Juan Vicente (1982). *Intervención federal en las provincias*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Vilas, Carlos (2004). “¿Populismos reciclados o neoliberalismo a medias? El mito del neopopulismo latinoamericano”, en *Estudios sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, N° 26.

Palabras clave

Populismo – federalismo – Territorios Nacionales – provincias - peronismo

Key words

Populism – federalism – National Territories – provinces - peronism

Abstract

Beginning with a discussion about the concept of populism, this text intends to explore the ways in which the discursive logic of the first peronism resignified community political space, challenging the traditional power resorts of a federal state. By doing this, this text not only analyzes Peron's discursive proposal but certain key dimensions of peronist political operation over the community frontiers: the 1949 Constitutional Reform, the federal interventions and the policy of provincialization developed by the peronist government beyond 1950. Our preliminary conclusion invites to think the relation between the internal homogenization of the populist identity and its way of conceiving power organization in the communitarian territory.

¿Reprimir o incorporar? La protesta social en la agenda internacional*

KHATCHIK DERGHOUGASSIAN

UdeSA

kderghougassian@udesa.edu.ar

LUCIANA SOLEDAD LEDESMA

UdeSA

lucianaledesma@yahoo.com.ar

El objetivo del presente trabajo es comparar las políticas de represión e incorporación hacia las distintas expresiones de protesta social que reaparecen a principios del siglo XXI en América Latina, desde un marco conceptual que vincula la cuestión de la inequidad social con la seguridad internacional. Basándose en un cuadro analítico que distingue entre movimientos sociales “internos” y “externos”, y en experiencias exitosas en acercar actores no-estatales movilizados a estados simpatizantes y comprometidos con las causas que movilizan a estos actores, el artículo sostiene que para evitar que la política de represión sea la opción predominante ante las movilizaciones sociales es necesario que se conforme una coalición entre los protagonistas de los movimientos sociales con estados comprometidos con las opciones de incorporación de las demandas sociales a la agenda internacional.

Introducción

La sublevación de Chiapas en 1994 y la primera movilización en Seattle en 1999 han encarnado, a través de la protesta social, el desarrollo de una nueva dialéctica conflictiva entre dos globalizaciones —la expansión del libre mercado y el movimiento de resistencia—.

La movilización social y las distintas expresiones de protesta reaparecen hoy, a principios del siglo XXI, en América Latina, tras una década de eclips-

* El presente artículo es una versión revisada de un trabajo presentado al II Congreso de Relaciones Internacionales “Los Condenados de la Tierra en la Agenda Internacional”, organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, noviembre de 2005.

se en los noventa, marcando el fin del decenio del Consenso de Washington¹. La crisis argentina (2001), la elección de Lula en Brasil (2002), el estallido social en Bolivia (2003) y la caída de Aristide en Haití (2004) son los aspectos más visibles del fracaso de las políticas económicas de corte neoliberal que se aplicaron a partir de 1989. Los piqueteros, la toma de fábricas, el movimiento de los cocaleros y fenómenos similares desafían abiertamente las reglas de juego que se establecieron con los programas de liberalización de las economías latinoamericanas, las privatizaciones y los compromisos fiscales asumidos en el último decenio del siglo XX.

Estas señales de cuestionamiento, y en algunos casos, esta reversión del curso económico adoptado por los gobiernos cuyo ascenso al poder mediante el voto popular coincidió con el fin de la Guerra Fría y con el auge de Estados Unidos como única superpotencia mundial, y continuado por sus sucesores, en mayor o menor grado, hoy causan molestia, de manera cada vez más visible, en los medios de comunicación y hasta en declaraciones oficiales y no oficiales en los países desarrollados. No faltan episódicos guiños desde Washington expresando deseos encubiertos de menor tolerancia a cortes de ruta o tomas de plantas industriales abandonadas.

Sin embargo, en Argentina, Brasil y Bolivia parece haberse optado por la vía no represiva para tratar el tema de la protesta social. Más aún, las iniciativas globales, como la lucha contra el hambre o la gravación impositiva del comercio de las armas pequeñas de Lula, reflejan una coherencia entre la lógica de la política interna y externa que no sólo rechaza la represión sino también se compromete a relanzar la cuestión social, deliberadamente olvidada desde los ochenta en las relaciones internacionales (en la región de América Latina).

En este contexto, este trabajo propone comparar y contrastar las políticas de represión e incorporación de la protesta social en un marco conceptual que vincula la cuestión de la inequidad con la seguridad internacional. Sostenemos en particular que, para evitar que la política de represión sea la opción predominante en virtud de otro “consenso” de Washington, se precisa aunar los esfuerzos de los movimientos sociales con una coalición de estados comprometidos con las opciones de incorporación de las demandas sociales a la agenda internacional. Fundamos nuestro argumento en el

¹ La expresión Consenso de Washington fue acuñada por primera vez, en 1989, por el economista John Williamson, en alusión al conjunto de recomendaciones presentadas como indispensables para el desarrollo por la inmensa mayoría de los economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

cuadro analítico de “internos” y “externos” de William Smith y Patricio Korcienewitz (2002) acerca de los movimientos sociales, y nos basamos en las lecciones de gestiones exitosas de acercamiento entre actores no estatales a estados simpatizantes y comprometidos con las causas de estos mismos movimientos (Rutheford, 2000).

El trabajo se divide en tres partes y una conclusión. En primer lugar, describimos la inequidad social como una de las mayores fuentes del conflicto en el siglo XXI y abordamos los esfuerzos que, desde la disciplina de las relaciones internacionales, se han realizado por teorizarla con un énfasis particular en el vínculo con la agenda de seguridad. En la segunda parte, enfocamos los movimientos sociales de protesta contra la globalización neoliberal y discutimos la naturaleza de su posible radicalización y su relación con la gobernabilidad democrática. Pasamos luego al análisis conceptual de la represión de la protesta social y su configuración en el discurso de seguridad actual definido en torno de la “guerra contra el terrorismo”, y lo contrastamos con el concepto de la “incorporación”, basándonos en la política de “socialización” que Bruselas aplicó en el proceso de la expansión de la Comunidad Europea hacia los países de Europa del Este (Cronin, 2002). En nuestra conclusión, tratamos de definir una estrategia de proyección de la política de incorporación en la agenda internacional y el papel de la cooperación interestatal, por un lado, y Estado-movimiento social, por el otro, tomando como modelo el éxito de semejantes coaliciones en otros temas no militares de seguridad, en particular en el caso del Tratado de Ottawa (1997) prohibiendo el uso de las minas antipersonales.

I. Inequidad social y conflicto: un abordaje conceptual

La naturaleza del conflicto internacional empezó a cambiar con el fin de la Guerra Fría y la aceleración del proceso de globalización, evidenciándose de diversas formas. En primer lugar, la década del noventa, a menudo caracterizada como la pos-Guerra Fría o la época de transición, acentuó la histórica tendencia decreciente de las guerras interestatales. La terminación de la confrontación bipolar tuvo un impacto directo en los gastos militares que, de un pico de 1.360 trillones de dólares en 1987, cayeron a 864 billones en 1995 y 811 billones en 1996 (Mansbach, 2000: 315). Desde 1998, esta tendencia hacia la baja se ha revertido. Según un informe producido por el Instituto de Estocolmo de Investigaciones Internacionales para la Paz (SIPRI, en su sigla en inglés), como consecuencia inmediata de la guerra en

Irak, las cifras de los gastos militares de 2003 evidencian una vuelta hacia arriba, con un preocupante 11 por ciento de incremento (un total de 956 billones, equivalente al 2,7 por ciento del producto bruto mundial) con respecto al año anterior. No obstante, este mismo informe considera que económicamente y políticamente será difícil mantener este nivel de gastos a largo plazo (*Le Monde*, 9/06/2004).

En segundo lugar, los conflictos “internos”, o guerras civiles, que estallaron en los Balcanes, el Cáucaso y África luego del fin de la Guerra Fría, expusieron un aspecto que nunca antes había sido considerado en una dimensión estratégica. Se trata de la fuerte impronta de la política de identidad presente en los estallidos interétnicos que ha proporcionado una novedad a la naturaleza de la guerra: la confusión, según Mary Kaldor (1999), de los objetivos políticos y los fines criminales. Los conflictos con una impronta de política de identidad podrían ser sintomáticos de la cuestionada tesis del “choque de civilizaciones” (Huntington, 1997) como paradigma de la tendencia global de los conflictos en el siglo XXI. Sin embargo, más que indicadores de una conformación de alianzas militares transnacionales y una nueva lógica de balance de poder en el escenario internacional, las guerras civiles de los noventa han dejado la preocupación objetiva por el síndrome del colapso estatal (Rotberg, 2004) que tal vez anuncie, en las palabras de Thérèse Delpech (2003: 11), que el siglo XXI sea el siglo de la “quiebra” de los estados.

En tercer lugar, Estados Unidos ascendió a una posición hegemónica en términos militares, con una estrategia predominante de guerra asimétrica (Arreguín-Toft, 2001), de la cual el terrorismo es una de las mayores expresiones.

1.1. La polarización social en tiempos de globalización

En esta transformación de la naturaleza del conflicto, la inequidad social o la profundización de las divisiones socioeconómicas, surge como uno de los dos “parámetros de la inseguridad internacional”² (Rogers, 2001).

En términos estadísticos, en los últimos cuarenta años la brecha entre ricos y pobres se ha profundizado, siendo susceptible de ser representada en una minoría del 20 por ciento de la población global que concentra la riqueza, y el resto. Este proceso de concentración de la riqueza se aceleró

² Original en inglés. Traducción libre de los autores. Esta modalidad será aplicada para todos los textos citados cuyo original sea de un idioma otro que el castellano.

particularmente en las dos últimas décadas del siglo XX: mientras en 1960 la quinta parte de la humanidad, los más ricos, poseían el 70 por ciento del ingreso global comparado al 2,3 por ciento de la otra quinta parte de los más pobres, en 1991 estos datos eran del 85 por ciento y el 1,7 por ciento, o sea que la *ratio* de la inequidad global se ha casi duplicado (Rogers, 2001: 1).

A principios de la década del noventa se generó la ilusión de que la implementación de las reformas neoliberales sugeridas a través del “Consenso de Washington” marcaría el advenimiento de una época de crecimiento global que se haría extensiva a todos los países. Sin embargo, pese a que un gran número de gobiernos adhirieron no sólo al espíritu sino a la letra de los diez mandamientos macroeconómicos de clara cepa neoliberal, la brecha de crecimiento y desarrollo entre los estados, dentro de los estados y entre actores privados se ha acentuado. En palabras de Caroline Thomas (2002: 75), el Tercer Mundo, en vez de desaparecer con la Guerra Fría, “se está globalizando”. Más aún, “ningún ex país del Segundo o Tercer Mundo ha ingresando en el rango de los países del Primer Mundo en un sentido sólido. Mientras un puñado de países ha significativamente incrementado su poder económico, el mismo no ha asegurado su lugar e influencia en las instituciones claves de la gobernabilidad global” (Thomas, 2002: 78)

Así, en términos de gobernabilidad global los países del G7 sumados al resto de los miembros de la Unión Europea representan un mero 14 por ciento del total de la población mundial, sin embargo controlan el 56 por ciento de los votos en el Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que Estados Unidos sigue siendo el único país en este organismo que goza de poder de veto (Thomas, 2002: 77). A esta polarización interestatal acompaña una polarización intraestatal de la cual da una idea la estadística según la cual las 225 personas más ricas del planeta tienen conjuntamente una riqueza que equivale al ingreso anual del 47 por ciento de la población mundial. Las tres personas más ricas del mundo tienen bienes cuyo valor excede el PBI combinado de los 48 países menos desarrollados. Ochenta y tres de estas personas ultra ricas no son ciudadanos de países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económica (OCDE) (Thomas, 2002: 80).

1.2. La inequidad social como inseguridad internacional: una perspectiva histórico-contextual

Las relaciones conflictivas entre “quienes tienen y quienes no” son tan antiguas como la propia historia. Cada contexto histórico, sin embargo, ha

caracterizado de manera propia la polarización social, y las relaciones de explotación y dominación han sido distintas en distintas épocas históricas. Así, desde el movimiento de los No Alineados y más particularmente en la década de los setenta, la inequidad internacional se definió en las líneas divisoras de Norte-Sur, con un fuerte acento desarrollista. La cuestión de la inequidad social, y de la pobreza en general, desapareció de la agenda internacional con la expansión global del libre mercado y la ideología neoliberal, para volver en la década siguiente a través de la protesta social. Con la sublevación de los Zapatistas en México en 1994 como preseñal, pero más precisamente con los “cinco días que hicieron temblar el mundo” (Cockburn, Clair y Sekula, 2000) en Seattle en 1999, la protesta social adquirió una dimensión global, a menudo calificada de “movimiento antiglobalización” por sus críticos, o “alterglobalización” por sus defensores.

Muchos son los analistas y teóricos que estudiaron y pensaron el fenómeno de la protesta social y su evolución desde 1999. Pocos, sin embargo, han intentado vincularlo a la seguridad internacional, un ámbito tradicionalmente propio al protagonismo de los estados. Una de las dificultades para hacerlo es, precisamente, el carácter no estatal del actor de la protesta social globalizado. El principio de igualdad en términos de soberanía de los estados en el contexto internacional impide la intervención en los asuntos internos de otro país donde se ubicaba hace poco la cuestión —y por lo tanto la protesta— social. La desigualdad en las relaciones internacionales se expresa en términos de la posición que los estados ocupan en la configuración de la estructura del poder en el mundo. Históricamente, en tiempos modernos esta estructura se caracterizó por el eurocentrismo y las relaciones centro-periféricas.

Con la bipolaridad de la Guerra Fría el protagonismo de las ex potencias europeas en los asuntos de la política internacional pasó en un segundo plano, y las relaciones centrop periféricas se reconfiguraron en la agenda Norte-Sur, que si bien se refería a la inequidad social y la injusticia histórica de la cual fueron víctimas los ex países coloniales, seguía siendo esencialmente estadocéntrica. El problema es que el proceso de la globalización neoliberal impuso, junto con la desconsideración del desarrollo, la “retirada del Estado” (Strange, 1998; Gray, 1998; Hertz, 2001), un fenómeno cuyo impacto ha sido menor en los países desarrollados (Weiss, 1998; Garrett, 1998 y 2000) pero que en los países en desarrollo, y en particular en América Latina, llevó al “olvido del Estado” (Derghougassian, 2003).

Así, para Stephen Gill (2002) la actual estructura de la inequidad social se expresa a través de un nuevo “constitucionalismo” que surge a partir de la redefinición de la política. La globalización “desde arriba” impone cada

vez menos restricciones a la expansión del mercado y la libertad de las empresas, mientras la globalización “desde abajo” confronta a la primera con proyectos nacionalistas, fundamentalistas o movimientos sociales progresistas. Esta nueva dinámica conflictiva constituye “el choque de las globalizaciones”. En esta etapa del capitalismo global, consideran a su vez Antonio Negri y Michael Hardt siguiendo la lógica de la superación de los esquemas estadocéntricos, las relaciones internacionales se caracterizan por el “Imperio”, una estructura descentralizada y propia a la pos-Guerra Fría (Hardt y Negri 2000).

1.3. Estado sí. Estado-centrismo no

Sin cuestionar la crisis del Estado-nación y el orden wesfaliano, la perspectiva que, si no descarta por lo menos disminuye la importancia del papel del Estado en la política internacional en tiempos de globalización, dificulta la vinculación de la protesta social con la seguridad internacional, al menos sin cuestionar radicalmente el concepto de “seguridad” (Fierke, 2002).

Son tres por lo menos las razones por las cuales la “desestatización” de la política internacional confunde más que aclara el análisis de la vinculación de la protesta social con la seguridad internacional. En primer lugar, ni en la primera expansión global del mercado en el siglo XIX analizada por Karl Polanyi (2001), ni en la actual era de la globalización, el papel del Estado ha sido neutral. En segundo lugar, el proceso histórico de la formación del Estado en los países periféricos se dio en condiciones de dependencia (Lustick, 1997) que constituyen las fuentes mismas de los dilemas de seguridad en el Tercer Mundo, donde a menudo el Estado es una amenaza a los ciudadanos y no el garante de su protección (Ayoob, 1995). En tercer lugar, la “desestatización” de la política internacional desestima la vigencia del imperialismo en la era de globalización (Borón, 2002).

Mucho más abarcadora es la perspectiva de la evolución histórica del Estado-nación en el orden global que permite discutir el poder estatal en la definición de una de sus funciones principales —la seguridad— frente a los desafíos que enfrenta en la pos-Guerra Fría, fundamentalmente la desterritorialización de la política a partir de la emergencia de una agenda “interméstica” (donde la frontera que separa los asuntos internos de los externos se vuelve cada vez más confusa), la fractura de las identidades y la formación de una sociedad civil globalizada (Opello y Rosow, 1999). Es decir, en un mundo donde la soberanía estatal se ha tornado en un asunto de gradación definida en una jerarquía con un “supersoberano” (Estados

Unidos), soberanos funcionales (la Unión Europea, China), soberanos formales (Canadá, Japón, India, Alemania, entre otros) y estados cuyo grado de soberanía corresponde a la categoría medieval de la “suzeranía” (Tokatlian, 2004: 46-48), y con una agenda caracterizada por amenazas que por su naturaleza son distintas del clásico conflicto interestatal, la relación entre seguridad internacional y protesta social nos remite a las preguntas formuladas por Andrew Hurrell (2002: 259): “¿La seguridad de quiénes? ¿Contra qué tipo de amenazas? Y, ¿cómo proteger?”

1.4. Las amenazas “desde abajo”: una tipología

Siguiendo el esquema del “choque de globalizaciones” de Gill mencionado más arriba, es posible identificar dos fenómenos de la globalización “desde abajo” que implican amenazas que hacen inevitable la respuesta estatal. El primero es el terrorismo, definido por Mary Kaldor como “globalización regresiva” (2003). En su fase actual, la mayor expresión del terrorismo global es la que proviene del grupo islamista Al-Qaeda y tiene como blanco a Estados Unidos y sus aliados. Pero el odio contra Estados Unidos propio de fundamentalistas musulmanes es un fenómeno que aparece también en países como Bolivia y ciudades cosmopolitas como Johannesburgo. Para Paul Kingsnorth (2002: 3) refleja el verdadero “choque de civilizaciones” definido en la confrontación de una visión del mundo fundamentalmente materialista que “considera a los pueblos como consumidores, a las naciones como mercados, la naturaleza como una reserva de recursos aprovechables, y culturas únicas y antiguas como demografía” y otra “amplia, masiva, a menudo confusa pero potencialmente una junta poderosa de decenas de millones de opositores en el mundo que visualizan la vida en términos bastante distintos”.

El segundo es la dinámica del odio interétnico fomentado por la expansión simultánea del libre mercado y de la democratización en países donde minorías étnicas dominan la economía de un país a precio de la pauperización y exclusión social de las mayorías indígenas del mismo (Chua, 2003). Pese a que esta tesis proporciona un mapamundi de conflictividad mucho más disperso y variado que el terrorismo global, tiene como denominador común con el primer fenómeno descrito el sentimiento antiestadounidense, pues los estadounidenses “son vistos en todas partes del mundo como la minoría étnica dominante en el mercado global (...) como consecuencia [Estados Unidos ha devenido] objeto de resentimiento de odio masivo y popular de la misma manera que ese odio se expresa con

respecto a muchas otras minorías mercado-dominantes en el mundo” (Chua, 2003: 7).

Es importante hacer una distinción entre las visiones del mundo que tienen estas dos globalizaciones “desde abajo”, y de aquella de la protesta social globalizada, cuyo evento disparador ha sido Seattle 1999. Poco y nada tienen en común respecto a sus formas de lucha. En los dos primeros casos, se privilegia la violencia, en sus más extremas expresiones (el terrorismo catastrófico, la limpieza étnica y hasta el genocidio) como medios de acción. A diferencia de ello, los movimientos de alterglobalización, respondiendo al Foro Social Mundial, apuntan a la profundización de la democracia y la justicia social. Mientras las dos primeras, por naturaleza, son particularistas, los ideólogos de los movimientos alterglobalización pregonan principios universalistas.

1.5. La agenda de seguridad “desde arriba”

A partir del fin de la Guerra Fría y la sustitución de la estrategia de la contención hacia la ex Unión Soviética por un enfoque de las nuevas amenazas globales, sobre todo el terrorismo, Estados Unidos ha ingresado distintas expresiones de los dos primeros fenómenos de la globalización “desde abajo” en su agenda de seguridad. Cada una de estas expresiones tiene distintos grados de importancia, en particular de acuerdo a la compleja dinámica entre los asuntos internos y externos que caracteriza a la política en Estados Unidos. En mayor o menor medida, otros países se han hecho eco de algunas de estas expresiones de la única superpotencia, por presiones de esta última, o bien por su interés en hacerlo.

Frente al caso de los movimientos de protesta social, el enfoque que se adopta es más complejo, y a su vez, difuso. Para empezar, Seattle 1999 marca el comienzo del fin de una época que la literatura especializada denomina como la época de transición o la pos-Guerra Fría. Aunque los movimientos de alterglobalización oficialmente no han ocupado un lugar en la agenda de seguridad de Estados Unidos, hay índices preocupantes de una tendencia que expandiría la “guerra contra el terrorismo” a los mismos y se les consideraría un asunto de seguridad internacional. De hecho, la globalización del movimiento de protesta social es más contemporánea con la estrategia estadounidense propia a la “guerra contra el terrorismo” que declaró la administración de George W. Bush después del 11 de septiembre 2001 y con una agenda de seguridad sellada por el unilateralismo de Washington y su doctrina de ataques preventivos, que con el momento en que la administra-

ción Clinton adopta en la década de los noventa, la estrategia de “compromiso y expansión” (*engagement plus enlargement*), afín a un estilo multilateralista de política internacional y de seguridad. O dicho en sentido inverso, la estrategia de la “guerra contra el terrorismo” es contemporánea a la globalización de la protesta social globalizada.

Pero, ¿hay razones concretas para preocuparse por una “radicalización” de la protesta social? ¿Aun así, qué aspecto tiene la mayor “radicalización” del movimiento de alterglobalización? Para responder a estas preguntas, analizaremos a continuación la reaparición de los movimientos de protesta social a fines de los noventa, para luego examinar si existe, y en qué medida, un proceso de “seguritización” en torno a estos movimientos y cuál sería una alternativa política viable a la “seguritización”.

II. La protesta social: eclipse y reaparición

A fines de la década del ochenta, como parte de un proceso de reconfiguración de la matriz Estado-sociedad-mercado que se desencadenó a partir de la aceleración de la globalización, la ampliación y profundización del proceso de democratización (Tokatlian, 2004) y la crisis de las estrategias de desarrollo centradas en el Estado (Smith y Korcienewitz, 2001), emergieron movimientos sociopolíticos de protesta.

La configuración emergente de este reajuste estuvo marcada por la aplicación práctica del decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington, por parte de numerosos países de nuestro hemisferio, entre ellos, y como alumno ejemplar, Argentina (Ramos, 2003). Posteriormente, y ante evidentes signos de fracaso de las reformas neoliberales adoptadas, hacia fines de los noventa, se abre un espacio de reordenamiento de esta matriz Estado-sociedad-mercado en el que los movimientos de protesta social intensifican su presencia y participación. Enmarcado en este proceso de reconfiguración de los acuerdos políticos e institucionales, la reaparición de la protesta social se presenta como un movimiento de resistencia frente a la expansión del libre mercado³ (Smith y Korcienewitz, 2001) y no como una reafirmación de intereses particularistas.

³ Muchos autores, entre ellos, William Smith y Patricio Korcienewitz (2001) han interpretado la dinámica entre la extensión de los mercados libres y los movimientos sociales a través del concepto de “doble movimiento” de Polanyi, y consideran que los movimientos sociales emergen en el ejercicio de presiones para establecer reglas y gobernar un mercado en expansión.

A continuación, se discute la posibilidad de radicalización de los movimientos sociales que participan en dicho proceso de reacomodamiento de las fuerzas sociales, desde fines de los noventa hasta la actualidad, y se ofrecen elementos teóricos y experiencias concretas que contribuyen a reflexionar sobre el vínculo entre la protesta social y la gobernabilidad democrática.

II.1. Movimientos “alterglobalización”

Tras un relativo eclipse de la protesta social a principios de los noventa y hasta después de la primer mitad de esta década, “reapareció”⁴ una forma de protesta y movilización social ya conocida en sus críticas hacia el modelo neoliberal, pero que marcaba algunas novedades. En primer lugar, la “intensificación” de los movimientos sociales a finales de la década pasada mostró un novedoso acercamiento entre grupos tradicionales y no tradicionales de la política. En ciertas ocasiones, sindicatos y partidos políticos actuaron conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil de espectro variado, ambientalistas, de género, en contra del racismo y la discriminación, etc. (Smith y Korcienevitz, 2001). En segundo lugar, el avance y extensión del acceso a recursos tecnológicos y de comunicación han sido, y son, factores contextuales recientes que facilitan la coordinación y el intercambio de información, el diseño de nuevas estrategias de presión que anteriormente no existían (difusión por internet, etc.), y marcan un cambio importante en la organización y participación de los grupos sociales en las protestas. En tercer lugar, y entre otras cuestiones, conjuntamente con estos nuevos medios de organización surgieron nuevos problemas de coordinación: se acrecentó el número de grupos participantes de las protestas sociales y se amplió la variedad de grupos movilizados, lo que dificulta muchas veces que se llegue a propuestas comunes de acción. En cuarto lugar, la cobertura mediática de los eventos de protesta, tiene mucho mayor alcance hoy que en momentos anteriores, lo que crea un espacio para el valor simbólico que estos eventos puedan adquirir. De hecho, no es de sorprender que los eventos de Seattle en 1999 tuvieran una repercusión amplia en gran parte por esta causa, al punto de generar frustración sobre las negociaciones que se llevaban a cabo en el seno de la OMC (Rucht, 2001). Dado que en el interior de la reunión de la OMC los gobiernos no llegaban a un acuerdo los efectos

⁴ De ningún modo esto quiere decir que durante la primer parte de los noventa no existieran protestas contra el neoliberalismo. Sin embargo, la intensidad y presencia de los mismos era limitada y sin una incidencia importante.

de la repercusión se vieron reforzados (Prevost, 2003). Así, los episodios de Seattle marcaron un cambio en su alcance y repercusión, pero a diferencia de lo que sostienen muchos autores, este cambio no fue visceral ya que el foco de protesta continuaba siendo las críticas hacia el modelo liberal.

Las protestas contra el neoliberalismo no son un elemento inédito en el escenario internacional. Rutch (2001), al igual que otros autores, encuentra en los años ochenta, protestas “similares” a las de Seattle. El denominador común es que apuntaban contra íconos del neocapitalismo neoliberal, usualmente contra el G7 y contra reuniones cumbre de la Unión Europea, conferencias de las Naciones Unidas y encuentros del FMI y del Banco Mundial. Esta continuidad con los movimientos de protesta de los ochenta, marcada por su causa común contra el neoliberalismo, es acompañada por otras continuidades. Algunas dificultades organizativas persisten, y esto se refleja, por ejemplo, en que las agendas de los grupos sociales siguen en cierto modo dependiendo de los actores que las financian, esto es, organismos internacionales, gobiernos, donantes del sector privado, etc. Si bien distintas organizaciones de la sociedad civil han llevado adelante proyectos exitosos de financiación autónoma (por ejemplo, IEPALA), constituyen casos aislados, que además no siempre logran cubrir la totalidad de sus fondos.

Hecha esta breve comparación entre la protesta social en estos tiempos históricos, hay que señalar que el antineoliberalismo que los agrupa (Rucht, 2001) no necesariamente es sinónimo de antiglobalización. A pesar de ello, los medios de comunicación nacionales e internacionales han, superficialmente, categorizado a los grupos antiliberales como grupos antiglobalización (Roque, 2002). Contrarios a esta visión, hay quienes consideran que estos grupos no sólo no son antiglobalización, sino que inclusive son expresión de este proceso de globalización. En particular, algunos miembros de estos grupos de protesta insisten en autodenominarse como el movimiento de alterglobalización o “globalización alternativa”, aludiendo ser parte de una globalización distinta a la neoliberal (Buzgalin, 2003).

Esta autodefinición de los grupos conduce a reflexionar sobre el análisis de la globalización de Stanley Hoffman (2002) que plantea que hay diversas “dimensiones” de la globalización que pueden entrar en colisión o no. Una de estas dimensiones son las redes transnacionales de la sociedad civil que, junto con otras instituciones políticas internacionales, regionales y transnacionales, actúan frente a los efectos de la globalización económica. El proceso de globalización es complejo y contradictorio, no lineal, y su trayectoria no es susceptible de ser enunciada *a priori*. El choque de globalizaciones es posible, pero no inevitable; su ocurrencia o no dependerá de las estrate-

gías que tomen los principales actores de cada una de estas “globalizaciones”, económica, política y cultural. Las vías represivas y la incorporación de las demandas sociales por parte de los estados son opciones posibles que irán definiendo la trayectoria de estas globalizaciones.

Tras el 11 de septiembre de 2001, los movimientos de protesta social que centraban su acción contra el neoliberalismo desviaron parcial y temporalmente su atención hacia la guerra contra el terrorismo, aunque manteniéndose en términos generales dentro de un cuadro crítico contra el neoliberalismo. A modo ilustrativo cabe mencionar cómo CRIES⁵ (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), la coordinadora regional de diversas agrupaciones civiles de América Latina, tradicionalmente unidas por cuestiones de desarrollo y crecimiento socioeconómico, del 2002 al 2004 organiza seminarios y papers vinculados casi exclusivamente a la prevención y resolución de conflictos.

Luego de un intento fallido de detener la invasión a Irak, el punto focal de estos grupos sociales estaría volviendo, parcial y gradualmente, a colocarse en las políticas neoliberales, haciéndose esto evidente, por ejemplo, en la celebración del Foro Social Mundial en Porto Alegre (2003), donde trataron nuevamente cuestiones relativas a la inequidad socioeconómica. De todos modos, si bien el neoliberalismo no ha sido el foco del debate, en general los que participaban mostraban un trasfondo contra el neoliberalismo (Ayes, 2004).

La oposición contra el neoliberalismo, marcada y permanente, que une a diversos grupos de la sociedad civil, permite afirmar que estos movimientos no son una sumatoria de luchas particularistas. Sin embargo, este consenso por la negativa no deviene en un acuerdo o consenso sobre las políticas de respuesta contra las políticas neoliberales. Así también, estos movimientos suelen estar fragmentados en su interior en cuanto a la estrategia que deben seguir para llevar acabo sus intereses y aumentar su incidencia sobre las decisiones políticas nacionales e intergubernamentales.

Siguiendo el cuadro de trabajo de Smith y Korzeniewicz (2002), es posible distinguir entre aquellos grupos sociales que deciden aprovechar los canales de diálogo existentes y hacer presión “desde adentro” de los marcos institucionales ya establecidos desde los gobiernos e organizaciones internacionales para crear nuevos espacios de debates, denominados “*insiders*”, y aquellos que rechazan la estructura institucional existente y pretenden trabajar “desde afuera” para que sus demandas sean atendidas, denominados

⁵ Ver www.cries.org

“outsiders”. Esta categorización refiere particularmente al tipo de estrategia que se siga, y no necesariamente es excluyente. De hecho, existen ciertos grupos que juegan con ambos modos de actuación como una forma para generar poder de negociación.

Más allá de las diferencias estratégicas, los participantes organizados en torno a la crisis de legitimidad del paradigma neoliberal contemplan inevitablemente al Estado y a los organizaciones multilaterales como actores fundamentales de la realidad internacional, sea porque actúan conjuntamente con las autoridades estatales o porque las rechazan, pero en definitiva continúa siendo un punto de referencia sobre el que se definen. En palabras de William Smith y Patricio Korzeniewicz (2002: 2): “los estados y los arreglos institucionales, así como las organizaciones internacionales, son cruciales para entender cómo actores sociales que operan más allá de fronteras nacionales se constituyen y a veces logran tener acceso al proceso de toma de decisiones de los gobiernos y las organizaciones multilaterales”.

El Estado continúa siendo un actor relevante que afecta las posibilidades de participación de los grupos transnacionales de la sociedad civil ya que las autoridades estatales son recipiendarias del poder legítimo en el sistema internacional, quiénes deciden o bien delegar autoridad, o bien dar lugar a iniciativas e innovaciones provenientes de estos grupos.

A partir del 11 de septiembre surgieron tesis que afirmaban el “regreso del Estado al escenario internacional”, tras su “desaparición” a inicios de la pos-Guerra Fría⁶. Siguiendo esta última hipótesis, la mayoría de los análisis de la globalización y los actores transnacionales han “subestimado el papel de los estados, los arreglos domésticos y las organizaciones internacionales en la formación de actores transnacionales” (Smith y Korzeniewicz, 2002). No se ha constatado una variación definitiva que marcara la desaparición-aparición de los estados como actores internacionales, sino más bien un “olvido del Estado” (Derghougassian, 2003).

II.2. La radicalización de la protesta: aunar fuerzas o partir las aguas

Como lo afirmara Martin Brian en 1994, la mayoría de la actividad de protesta en las democracias liberales no son violentas ni en hechos ni en intención. A pesar de ello, un aura de real o potencial violencia comúnmente acompaña las presentaciones por parte de los medios y las percepciones

⁶ A inicios de la pos-Guerra Fría diversos autores declaraban el fin de la historia (Fukuyama), de la geografía, e inclusive del Estado.

populares de las protestas, que ubica a los movimientos antineoliberalismo alejados de la “ley y el orden” (Brian, 1994). Esto mismo muchas veces lleva a que diversos actores sociales supongan que la “radicalización” de la protesta inevitablemente derivará en un creciente estado de inseguridad y violencia.

Sin embargo, las diferencias que dividen a los grupos de protesta entre radicales y moderados no se vinculan con el uso o el rechazo de la violencia. En general, los grupos movilizados contra el neoliberalismo aceptan los principios y valores democráticos y descartan la violencia como medio de acción política.

Particularmente, existen dos cuestiones no necesariamente coincidentes que distinguen a “radicales y moderados”. Por un lado, una cuestión estratégica que resulta en moderados o radicales estratégicos, según su rechazo o aceptación de las estructuras institucionales existentes, acción “desde adentro/afuera”, y por otro, una cuestión de profundidad en la crítica al neoliberalismo. En este último caso, están aquellos que focalizan sobre las consecuencias del neoliberalismo y las critican, y aceptan soluciones a las mismas sin importar cambios en la estructuras básicas del neoliberalismo, los críticos moderados, y aquellos otros que además de las consecuencias pretenden revertir la configuración social neoliberal que da origen a diversas problemáticas sociales y acabar con la reproducción de las relaciones sociales del sistema neoliberal, los críticos radicales. Si bien muchos “outsiders” son críticos radicales, esto no es necesariamente así. De hecho, a veces estos optan por actuar dentro de las estructuras institucionales existentes siempre y cuando los resultados que se obtengan cuestionen la base misma del orden social neoliberal. Patrick Bond (2004: 2) expresa la diferencia entre aquellos que presentan posturas “moderadas” que “desplazan más que resuelven la crisis”, y aquellos con una visión más radical que proponen por ejemplo la “decomodificación” y/o “desglobalización”.

Teniendo en cuenta diversas experiencias pasadas, es posible señalar ciertos elementos susceptibles de actuar como bases y fomento de la acción conjunta entre actores no estatales y estatales en la actualidad. En general, los actores no estatales organizados en redes transnacionales han facilitado, apoyado y a veces ideado coaliciones políticas que obtuvieron como resultado políticas concretas. Algunos casos paradigmáticos de esta participación activa, y a veces exclusión, de la sociedad civil en las decisiones de políticas públicas son la adopción del actual Régimen Europeo de Armas Pequeñas, y del Código de Conducta de la Unión Europea de las Transferencias de

Armas (1998) o la prohibición de las minas antipersonales (1997)⁷, así como las negociaciones del ALCA (2003) en las que la movilización de la sociedad civil ha logrado resultados modestos en su incidencia sobre las negociaciones (Tussie y Botto, 2003). Cada uno de estos casos puede ser tomado como referencia para explorar la posible dinámica de interacción entre los estados frente a los actuales grupos movilizados y sus demandas. Es una pena que a pesar de que algunos de estos casos han tenido una incidencia significativa y han alcanzado resultados políticos concretos (Holger, 2003), aún no se hayan desarrollado trabajos empíricos de envergadura sobre los mismos.

En estos casos como en otros, los grupos movilizados de la sociedad civil han asistido no sólo con su *expertise* en temas puntuales, sino con el aporte de nuevas ideas creativas que facilitaron el tratamiento de cada uno de los temas. En particular, esto se ha hecho evidente principalmente en los temas de medio ambiente. El tipo de conocimiento acumulado que pueden proveer estos grupos no es exclusivamente teórico, sino también práctico, lo que enriquece los insumos disponibles para el diseño de las políticas públicas (Holger, 2003).

Las ONGs tuvieron un rol central en el lanzamiento del modelo del Código de Conducta Europeo sobre Armas Livianas. A medida que se avanzaba en el modelo se sumaban más y más actores no estatales y “la expansión temática y geográfica más amplia de los miembros de la red además significó un incremento considerable en el conocimiento especializado de los aspectos específicos del comercio de las armas (...) el desarrollo de investigaciones complementarias y estrategias de lucha reforzaron aún más la red de las ONGs” (Holger, 2003: 16).

Según esta misma línea de análisis, en tiempos de crisis e incertidumbre, el profesionalismo de las ONGs y comunidades epistémicas pueden volverse importantes recursos para los estados en la elaboración de respuestas para superar las dificultades por las que se atraviesa. La “guerra contra el terrorismo”, y las dificultades y contratiempos presentados en las negociaciones en Doha (2001) y Cancún (2003) en el seno de la OMC, son algunos indicadores de la crisis político-económica actual. En este escenario, los

⁷ La movilización de la sociedad civil en torno a la prohibición de las minas antipersonales que se expresó en la organización de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas, una coalición de más de 1.300 ONGs de 70 países diferentes que trabajaron conjuntamente con estados medios del sistema internacional sobre temas de seguridad en oposición a los poderes mayores como Estados Unidos, China y Rusia, culminó en el Tratado de Otawa “firmado por 122 países en Diciembre de 1997” (Rutherford, 2002: 1), que rápidamente entró en vigencia en 1999.

movimientos sociales pueden convertirse en un elemento de utilidad en la construcción e implementación de políticas, lo que vuelve más atractiva la posibilidad de aunar fuerzas no sólo entre estados sino entre estados y grupos sociales movilizados.

Asimismo, la participación de las redes de la sociedad civil en las decisiones de las instituciones internacionales, o de los acuerdos internacionales, o bien de las decisiones gubernamentales, otorga mayor legitimidad⁸ a estas decisiones (Ibarra, 2003). En particular porque cuando actores civiles transnacionales apoyan o acompañan procesos políticos decisorios, es probable que las políticas que se generen no se circunscriban a un ámbito delimitado por las fronteras de los Estados-nación que son construcciones artificiales, sino más bien a problemas sociales concretos comunes a escala global (Monbiot y Gitlin, 2003).

Siguiendo el éxito de la Campaña de la Prohibición de Minas Antipersonales, un número de estados “*like-minded*” y ONGs, se comprometieron a generar una solución similar a una serie de problemas de seguridad que los estados mayores no estaban dispuestos a tratar, con lo que la conjunción de fuerzas puede ser una vía facilitadora para tratar aquellos temas que son olvidados, desplazados y postergados. Claro está que no todos los temas tienen la misma naturaleza, y el carácter más o menos controversial afecta asimismo las posibilidades de tratamiento de los mismos. Sin embargo, “la creación y desarrollo del Tratado de la Prohibición de las Minas, así como la continuación de las discusiones en otros temas de seguridad, demuestran el rol importante de los estados medianos y las ONGs, que trabajando juntos pueden mover cuestiones relativas a la seguridad” (Rutherford, 2001: 14).

Las experiencias pasadas en la prohibición de minas antipersonales (1997) y de armas blancas (1998) son dos casos paradigmáticos a partir de los cuales es posible explorar opciones para aunar fuerzas entre estados y actores no estatales, que deberían ser estudiados con mayor profundidad. Así también deberían buscarse nuevos casos, que sin ser necesariamente exitosos, dieran cuenta de las dificultades y detalles del proceso de actuación conjunta. Estos dos casos son apenas un indicio y un ensayo de dicha actuación, que deja ver tanto limitaciones como nuevos horizontes de acción.

⁸ Muchas veces países como Estados Unidos, a fin de revertir su imagen negativa frente a los otros, han intentado legitimar los procesos decisorios en los que se involucran a través de la “apertura” de las negociaciones hacia las sociedades civiles de distintos países (Rutherford, 2001).

II.3. La gobernabilidad democrática y los movimientos sociales

Existe un gran desacuerdo entre quienes sostienen que la acción directa a través de la protesta social puede contribuir a una democracia más vibrante, participativa, y actuar como un contrabalance de los intereses creados que pueden invalidar la sustancia del sistema democrático, y aquellos que observan los peligros de estas formas de expresión social (Randle, 2002). Si bien en los regímenes autoritarios el rol de los movimientos sociales en la promoción de la democracia y en las transiciones hacia la misma parece ser relevante e inclusive necesario, en los regímenes democráticos la relación entre gobernabilidad democrática y los movimientos sociales de protesta es algo más complicada que intuitiva (Ibarra, 2003).

Generalmente, aquellos escépticos de la protesta social en un sistema democrático sostienen que los defensores y practicantes de las acciones directas y la desobediencia civil están atentando contra la democracia. Los argumentos sobre los que fundamentan esta afirmación son principalmente tres: 1) muchas veces, la acción directa implica actuar contra la ley o por fuera de ella, o contra aquellos que actúan conforme a la ley promulgada democráticamente; 2) cuando el derecho de protesta de algunos debería democráticamente corresponderse con el derecho a actuar de forma directa, hay quienes aseguran que los movimientos de protesta se autoadjudican el derecho de protestar y se lo niegan a otros (Randle, 2002); 3) existen ciertos grupos que se organizan en torno a causas antidemocráticas como las agrupaciones neonazis (Ibarra, 2003). A veces, la acción directa puede generar la caída de gobiernos constitucionales, elegidos democráticamente, por ejemplo Bolivia (2003), Argentina (2001), en cuyo caso existiría una tensión en el seno de la democracia. Asimismo, los oponentes a los intereses y causas de aquellos grupos que protestan podrían responder a la acción directa con acción directa, en cuyo caso aumentarían las posibilidades de enfrentamientos violentos. La institucionalización y generalización de la protesta como mecanismo para llevar cualquier tipo de interés y bajo cualquier circunstancia podría fomentar un desapego masivo hacia la ley. Esto sugiere que debe examinarse con detenimiento hasta qué punto y en qué ocasiones vale la pena usar la protesta como medio de expresión de los intereses (Randle, 2002).

Estas son algunas razones sobre las que se basan la desestimación e inclusive el descarte de la protesta social en un sistema democrático, y consecuentemente a considerar fuertemente medidas de la represión frente a ésta. Sin embargo, existen elementos para reflexionar y reconocer la importancia de la

existencia de ciertos espacios de acción directa en sistemas democráticos que dan lugar a opciones de incorporación de los movimientos sociales, en vez de opciones represivas. De ningún modo esto sugiere que en un sistema democrático la acción directa pueda ser utilizada indiscriminadamente. La cuestión no se debe plantearse entre aceptar o no aceptar, sino por el contrario, se trata de plantear cómo y cuándo la movilización social es legítima (Randle, 2002).

En particular, Michael Randle (2002) plantea a través de una serie de argumentos concisos, que la acción directa y la desobediencia civil no deben ser desechadas en ninguna sociedad, y que la negación del derecho de protesta puede ser más irresponsable y peligrosa que su aceptación. En primer lugar, existen motivos históricos por los cuales la acción directa no debería ser suprimida: los sistemas democráticos de la actualidad se originaron a partir de largas luchas y movimientos sociales desde abajo, lo que sugiere que la protesta social muchas veces es una vía para lograr resultados positivos. En segundo lugar, la acción directa puede ser un mecanismo adicional de defensa contra las reglas arbitrarias a la división de poderes, o las elecciones libres y periódicas, el sistema judicial. En tercer lugar, los movimientos sociales pueden afectar la opinión pública, y fomentar un debate y un diálogo positivo sobre políticas y condiciones sociales, generando un espacio para el surgimiento de novedosas ideas y propuestas alternativas (Ibarra, 2003). En cuarto lugar, según Martin Brian⁹ los canales denominados “normales” de la política como el voto, la participación en partidos políticos, hacer *lobby* y escribir cartas a políticos, pueden estar sesgados, entonces, no sorprendentemente la protesta puede ser un medio alternativo para denunciar estos sesgos y plantear demandas desde un lugar alternativo. “Lejos de desestabilizar la democracia, la protesta ha sido instrumental en la lucha para insertar muchas de las libertades que hoy hay en las democracias liberales. La acción directa jugó un rol mayor en la terminación de la esclavitud” (Brian, 1994: 22).

⁹ Brian (1994) señala la existencia de riegos asociados a la utilización del concepto de “protesta”, al que describe como una categoría “loaded” (el término en inglés refiere a la carga de un arma), cargada de un significado en donde aquello categorizado de “protesta” es inevitablemente tratado como un problema, y que en parte responde a los grupos más poderosos de la sociedad que logran definir quién y qué. Este artículo no desestima las advertencias del autor; por el contrario, se involucra en el análisis de la “seguritización” de los movimientos sociales, categorizados de “protesta” (ver sección III). Agrega Brian que “protesta” es una categorización social que favorece a los más poderosos. Cuando un grupo dominante de una corporación redirige sus inversiones hacia otro área porque está en contra de la legislación impuesta, esto es considerado como un ejercicio normal de las facultades pero podría ser considerado un “*capital strike*”.

Los movimientos sociales no son necesariamente incompatibles con la democracia, pero no toda acción directa es legítima. El problema se plantea cuando se quiere trazar una línea divisoria entre aquello que es aceptable o no. Dado que la línea la trazan ciertos actores sociales con ciertos intereses, no es una tarea fácil, exenta de dificultades. El mismo trazado de esta línea podría incluso generar movilizaciones sociales en contra.

Randle (2002) notando esto mismo sostiene que: 1) tiene que existir espacio para la protesta social en un sistema democrático, y 2) ésta debe adoptar un carácter defensivo, es decir, estar fundamentada en el hecho de que algún derecho otorgado democráticamente ha sido pasado por alto o vulnerado. El plano de fundamentación al que refiere el autor no es legal, ya que la ley puede ser antidemocrática, sino más bien moral y política.

Puede resultar desalentador, pero dado que las sociedades son dinámicas, no es posible trazar una raya que llegue a ser “justa” indefinidamente. Por ello, Randle resalta la necesidad de esforzarse por abrir un debate democrático en la sociedad, en el que sea posible ponerse de acuerdo y encontrar acuerdos comunes en la sociedad. En este punto surge una discusión que trasciende este artículo sobre las reglas del debate social que garantizaría a los individuos que conforman los grupos transnacionales su participación efectiva. Más allá de este, hay otros dilemas y cuestionamientos respecto a qué pasa con aquellos individuos que no pueden organizarse, no pueden estructurar una demanda al sistema por falta de recursos o por apatía (Rosenau, 1997). Desde esta perspectiva, se contempla que la exclusión, si bien se reduce con la incorporación de las demandas de la sociedad civil, no se resuelve en su totalidad. Esta preocupación ya ha sido expresada por otros autores, particularmente Dahrendorf a través del concepto de “subclase”.

Más allá de las reflexiones anteriores, que nos llevan a pensar que cierto tipo de protesta social en un sistema democrático puede ser aceptable y necesario, existen quienes se muestran en contra de la protesta social, argumentando que afecta la gobernabilidad democrática ya que responde a intereses particularistas¹⁰, o bien que genera “inseguridad”, y por tanto generan, apoyan o facilitan formas de “suprimir” la protesta social. La represión a través de la “criminalización de la protesta” (González Moras et al., 2003) es una de las opciones que se presentan para minimizar la misma, desestimándose que este es un medio que pone en peligro la gobernabilidad

¹⁰ Como se ha señalado en este trabajo, los movimientos de protesta antiglobalización generalmente no se describen adecuadamente como una suma de intereses individuales sino como un conjunto de demandas comunes entre diversos grupos, de carácter más bien global.

democrática misma y la seguridad de los ciudadanos (Ayoob, 1995). Junto con esta opción, la opción de “incorporación” de la protesta social en la agenda política será discutida en las próximas secciones.

III. La protesta social en la agenda internacional: ¿Un tema de seguridad o político?

Desde la revisión del concepto de seguridad y el aporte teórico de la Escuela Crítica al entendimiento tradicional del término Estadocéntrico y referente a asuntos militares, el análisis de la agenda de seguridad gira en torno de la “seguritización” definido por la Escuela de Copenhague y desarrollado en un cuadro de trabajo elaborado por Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde (1998). En su definición más básica, la securitización es el proceso por el cual un tema se define en términos de amenaza a un objeto de referencia y, por lo tanto, demanda un tratamiento de urgencia fuera de los procedimientos comunes a los demás temas políticos. La perspectiva de la securitización sostiene que en un principio cualquier tema podría ingresar en la agenda de seguridad, pero como el término se caracteriza por ser “la política de poder de un concepto” (Buzan et al., 1998: 32) depende mucho de quiénes son los actores que proponen securitizar un tema y qué posición ocupan en la configuración de poder. Evidentemente, el análisis de la seguridad desde la perspectiva de la securitización enfoca los “actos discursivos” como argumentos empíricos para el desarrollo de una hipótesis.

Este entendimiento de las dinámicas de la seguridad resulta imprescindible para determinar si la protesta social actual debe ser tratada como una amenaza. Para ello, analizamos históricamente cuándo los estados intervinieron en los asuntos internos de otros estados motivados por la protesta social, y luego discutimos los indicios que señalan la consideración de la protesta social como una “nueva amenaza” en la agenda de seguridad internacional. Seguimos con una tipología de la represión de movimientos sociales desarrollada en la teoría sociológica en contraste con el concepto de “incorporación” como una estrategia alternativa para tratar temas conflictivos en la agenda internacional.

III.1. Desde la Revolución Francesa en adelante

En los tiempos modernos, la cuestión social ha ingresado en la agenda de seguridad internacional sólo en el período que va desde la Revolución Francesa en 1789 hasta mediados del siglo XIX. El cuestionamiento radical

del viejo orden monárquico a partir de la decapitación del rey Luis XVI, y sobre todo las guerras napoleónicas causaron una profunda preocupación en el continente europeo. La exitosa securitización de la Revolución en la agenda internacional se refleja en la Santa Alianza en el contexto del Concierto Europeo del siglo XIX, promoviendo la intervención militar para impedir la expansión de los ideales de la Revolución, una propuesta aplicada exitosamente en 1848, año en que Europa fue sacudida por una ola de sublevaciones en contra del orden monárquico. La Santa Alianza no tuvo larga vida debido en parte a que las reformas que proponían las sublevaciones de 1848 se fueron dando paulatinamente. A lo largo del siglo XIX la cuestión social se circunscribió en los contextos nacionales, donde la democratización avanzó gracias a las luchas obreras.

No es sorprendente, entonces, que los intentos de una revolución proletaria en el sentido marxista, que según la teoría solucionaría definitivamente la cuestión social expresada en la dialéctica de la explotación del trabajo, hayan tenido lugar en un país, Rusia, que permaneció al margen de las importantes reformas políticas que se realizaron en otros países europeos. El período de que va desde la Revolución de octubre en 1917 hasta la formación de la Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas en 1924, en lo que básicamente había sido el ex imperio zarista, ha sido sin dudas un período potencialmente peligroso para los demás estados que bien podrían reconsiderar la no intervención en los asuntos internos para tratar la cuestión social en la agenda de seguridad. El apoyo a las fuerzas zaristas en la guerra civil que se desató luego de la llegada al poder de los bolcheviques que las potencias occidentales brindaron indica bien esta predisposición. Fue el triunfo de la opción “socialismo en un solo país” propuesta por Stalin y la derrota de Trotsky, partidario de exportar la revolución al resto del mundo, el que impidió la internacionalización de la cuestión social como tema de seguridad. Desde entonces y hasta la caída de la Unión Soviética, el comportamiento de los herederos de Lenin en la política internacional no se diferenció de cualquier otra potencia.

Tampoco las guerras de descolonización y las distintas luchas de liberación nacional con un fuerte acento de demandas de equidad social han motivado la incorporación de la cuestión social a la agenda de seguridad internacional. Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta el fin de la Guerra Fría, la protesta social siguió circunscrita a los contextos nacionales. Parte de la explicación reside en el accionar del Estado de Bienestar en el mundo, y otra parte apunta a un mundo todavía bastante Estadocéntrico y, como corolario, la política internacional definida casi exclusivamente en términos interestatales.

De modo que el cambio contextual que implica el proceso de globalización desde mediados de los setenta, con todos sus derivados, desde el desmantelamiento del Estado de Bienestar hasta las reformas neoliberales y la finalización de la competencia bipolar, proporcionan nuevas características a la protesta social que se desató en 1999. Por lo tanto, cabe preguntarse si en el siglo XXI, la protesta social globalizada seguirá fuera de la agenda de la seguridad internacional, o le correspondería un destino parecido a otros temas conocidos como “nuevas amenazas” que han sido securitizados exitosamente, a pesar de la vigencia de alternativas para su tratamiento en una agenda social y política común.

III.2 ¿La protesta social una “nueva amenaza”?

Son dos las “nuevas amenazas” que desde fines de la década del ochenta que por iniciativa de Washington, han entrado en la agenda de la seguridad internacional: el narcotráfico y el terrorismo. Más aún, con la “guerra contra el terrorismo” se ha establecido una fuerte vinculación entre ambos en los actos discursivos referentes a la seguridad internacional, y desde el Plan Colombia hasta la intervención militar en Irak, se han multiplicado las iniciativas de Washington en términos de políticas de seguridad tratando los dos temas y, paralelamente, las presiones a otros países para que se sumen a las mismas. Aunque por el momento la protesta social no ha ingresado en la agenda de la seguridad internacional en la misma manera en que lo han hecho estas dos “nuevas amenazas”, existen indicios en discursos oficiales y no oficiales que sugieren semejanzas con los procesos que terminaron haciendo del narcotráfico y del terrorismo amenazas globales¹¹, o inten-

¹¹ Cabe aclarar que el concepto analítico de “actos discursivos” no es equivalente a la “invención” de una amenaza inexistente. Sería absurdo después del 11 de septiembre 2001 negar la existencia de una amenaza global del terrorismo islamista. Lo mismo se puede decir de los carteles de droga. De hecho, junto con “el objeto referencial”, “el actor securitizador” y “los actores funcionales”, “la amenaza existencial” es uno de los elementos del cuadro de trabajo propuesto por Buzan, Waever y Jaap de Wilde (1998). Pero esta perspectiva que tiene un fuerte tinte de constructivismo social deja abierta la posibilidad de alternativas a una política de seguridad y considera que la única pregunta que tiene sentido es si es o no es una buena idea securitizar un tema dado en vez de tratarlo en la agenda de las acciones de emergencias que suponen la suspensión de la política y la intervención militar. Irak es un buen ejemplo. La securitización del régimen de Saddam Husein ha sido un éxito para la administración Bush, aun cuando en este caso los argumentos de la existencia de una amenaza existencial tanto para Estados Unidos como para el resto del mundo, a saber las armas de destrucción masiva y los supuestos vínculos de Bagdad con Al Qaeda, han sido verdaderos inventos. Otra es la cuestión si la securitización del régimen de Saddam Husein ha sido una buena idea...

tos de extensión de la agenda de los mismos para abarcar también los movimientos de protesta social, por lo menos algunos de ellos. Estos indicios se ven en tres distintos aspectos de la política estadounidense: los procesos simultáneos de una creciente “militarización” de las funciones policiales y la extraterritorialización de la jurisdicción estadounidense junto con la exportación de los modelos de seguridad aplicados allí; el creciente protagonismo político de los jefes militares de los cinco Comandos de las Fuerzas Armadas estadounidenses actuando como verdaderos “procónsules” en el mundo y cuidando intereses corporativos en su país; y el cuestionamiento global de las virtudes del libre mercado que peligre uno de los objetivos estratégicos de la actuación internacional de Estados Unidos que es mantener el mundo abierto para el beneficio de la economía propia.

La militarización del sistema penal estadounidense es indicadora del fenómeno más amplio de la confusión entre las funciones policiales y militares en la pos-Guerra Fría, o la seguridad interna e internacional, de la cual una alerta temprana había dado Harold Laswell con la noción del “Estado-guarnición” (*garrison state*) en 1941. La transferencia de armamentos propios a operaciones bélicas tipo M-16 o vehículos blindados a las fuerzas policiales; ex militares desempeñándose como policías; el uso de Guardias Nacionales en programas de erradicación de cultivos de marihuana o como apoyo a tareas policiales; la creciente cooperación entre la policía y los militares en las fronteras, en misiones extraterritoriales de seguridad en otros países, y en programas de entrenamiento en áreas como las unidades de SWAT, contraterrorismo o contención de disturbios civiles; la estructuración de ciertas unidades policiales y carceleras al modelo militar; la expansión en el sistema correccional de los *boot camps*, una suerte de campo de concentración donde los delincuentes están sometidos a un régimen estricto de trabajo duro, ejercicios físicos rigurosos, reeducación; y la creciente adopción de los modelos militares para el diseño de las operaciones de control del crimen, son algunos de los indicios del fenómeno de superposición de las funciones policiales y militares (Kraska, 2001: 4). Paralelamente se observa una creciente intervención de Estados Unidos en temas criminales fuera de su jurisdicción (Nadelmann, 1997), y la exportación global de los modelos correccionales (Stern, 2002). El escándalo de las torturas en el complejo carcelario de Abu Ghreib en Irak, en el cual estaban implicados agentes del sistema correccional estadounidense, es en sí una prueba de cuán difusas han devenido las fronteras entre la seguridad interna e internacional. La “guerra contra el terrorismo”, evidentemente, ha implicado una profundización de esta tendencia con la adopción de la ley *USA Patriot* por

el Congreso y los posteriores intentos de la administración de eternizarla. Si consideramos que, a diferencia del consenso bipartidario que forjó la estrategia de la Contención durante la Guerra Fría y le proporcionó continuidad a la política exterior y de seguridad de Estados Unidos, hoy son los factores internos los que tienen cada vez mayor influencia en las decisiones de orden internacional (Lyman, 2003). Entonces es previsible, a la mayor *seguritización* en la agenda interna, una creciente inserción de las mismas en la agenda de la seguridad internacional, incluyendo modelos de políticas represivas.

Desde la guerra de Vietnam en adelante, las Fuerzas Armadas estadounidenses han pasado por una transformación interna con consecuencias a largo plazo (Roxborough, 2003). Estas transformaciones generan preocupaciones con respecto a los prospectivos cambios de la “ética profesional” de los militares estadounidenses tradicionalmente negándose a involucrarse en asuntos políticos para mantener su integridad como soldados (Dunlap, 1992-93; Kohn, 2002). La creciente politización de los comandos militares se refleja en el protagonismo que los jefes de los cinco Comandos han asumido en la política internacional con contactos directos con distintos hombres del Estado (Priest, 2003). Paralelamente a este protagonismo internacional, cada uno de estos comandos estará en búsqueda de mayores recursos y misiones en una motivación puramente corporativista, especialmente cuando del horizonte empiecen a desaparecer posibles roles a cumplir. La articulación de asuntos sociales como amenazas, y por lo tanto la necesidad de incorporarlos en la agenda de la seguridad, podría por lo tanto reflejar tanto un análisis objetivo como una pura preocupación por motivos corporativistas.

Luego de un breve período de euforia por el libre mercado, y a raíz de las sucesivas crisis que sacudieron distintas partes del mundo desde 1994 en adelante, el cuestionamiento de las virtudes de la perspectiva neoliberal ha sido cada vez mayor, no sólo de parte de los movimientos de alterglobalización, sino también de parte de estados de potencia mediana. Una alianza entre ambos dificultaría aún más los proyectos en camino de la agenda de la globalización, como por ejemplo el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta perspectiva es doblemente peligrosa para los intereses de Estados Unidos. En primer lugar, porque la apertura del mercado mundial para el beneficio de la economía de Estados Unidos ha sido uno de los objetivos de la gran estrategia de Washington desde 1898, que marca la entrada del país en la política internacional y el comienzo de su ascenso hacia el estatus de la única superpotencia mundial de hoy.

Irrealizable antes de la Segunda Guerra Mundial por el relativo aislamiento de Estados Unidos del mundo y postergado ante el mayor objetivo

de contención del comunismo en la Guerra Fría, un mundo abierto para la economía estadounidense se hizo casi realidad con el fin de la rivalidad bipolar, o por lo menos se crearon las condiciones para que se realizara (Bacevich, 2002). En segundo lugar, y esta vez mucho más a escala local, el cuestionamiento del libre comercio perjudica los intereses de las grandes concentraciones metropolitanas que compiten por el liderazgo en distintas áreas del mercado global. De ahí se explica la brutal intervención de la policía contra manifestantes en Miami, una ciudad que compite por el puesto de centro administrativo de la futura ALCA, durante la cumbre hemisférica del mes de noviembre de 2003 (Greenhouse, 2003; Goodnough, 2003). Entonces, es el interés global de Estados Unidos sumado a los intereses particulares —sobre todo en zonas electoralmente cruciales— el que se perjudica con el cuestionamiento activo de la globalización del libre mercado. Por lo tanto, es de esperar que la protesta social global preocupe a la política estadounidense.

III.3. Las distintas formas de la represión de movimientos

Aun cuando esta preocupación haga su camino en la agenda de seguridad internacional de Washington, la intervención militar directa no parece un escenario probable. Sin embargo, otras formas de represión de movimientos sociales exitosamente experimentadas en el pasado pueden bien “internacionalizarse”. Una tipología de formas de represión de movimientos sociales permite distinguir tres. Una primera forma es la represión realizada por agentes estatales estrechamente conectados con las élites nacionales, una forma propia a los regímenes autoritarios; ejemplos de la misma incluyen los asesinatos y desapariciones realizados por gobiernos autoritarios, o funciones investigativas secretas confiadas a agencias gubernamentales como las que tuvo el FBI en la era McCarthy. Una segunda forma es la represión realizada por agentes estatales débilmente conectados con élites nacionales; el accionar de los *sheriffs* en los estados sureños de Estados Unidos contra movimientos de derechos civiles en las décadas cincuenta y sesenta, así como leyes nacionales restringiendo el derecho de protesta en las universidades son parte de este tipo de represión. Y finalmente la represión realizada por agentes privados con un apoyo tácito de las autoridades locales o, en el caso extremo, financiados desde el exterior; el Ku Klux Klan en Estados Unidos es el ejemplo más común de este tipo de represión (Earl, 2003).

Como se nota, la represión de los movimientos sociales no es siempre directa, ni necesariamente observable. Tampoco es propia a regímenes auto-

ritarios, sino se aplica en las democracias liberales también. Directas o sutiles, estas formas de represión de movimientos sociales, evidentemente ponen en peligro la gobernabilidad democrática. Cabe aclarar que aquí no se trata de la represión de fenómenos delictivos o aquellos que cuestionan la autoridad estatal, tampoco se cuestiona el derecho de las autoridades de vigilar el orden público.

III.4. La estrategia de “incorporación” de la protesta social en la agenda política

La represión, sin embargo, es una de las opciones, y no la mejor desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, para tratar el tema de la protesta social. La otra es la “incorporación” de la misma en la agenda política.

El concepto de “incorporación” refiere a una estrategia política puesta en práctica en Europa después de la caída del Muro de Berlín en 1989. Es el proceso de la socialización de los nuevos estados, especialmente los estados “de riesgo”, para su futura inserción en la integración europea. Bruce Cronin (2002) quien ha estudiado esta estrategia, considera la incorporación una alternativa al uso de los métodos coercitivos contra estados que podrían ser conflictivos para los vecinos. No excluye la diplomacia coercitiva, pero a la opción de intervención militar y castigo con métodos duros les opone el aislamiento exitoso de aquellos regímenes que no cumplan con las normas del imperio de la ley, la democracia y los derechos humanos respetadas en Europa. La intervención, por lo tanto, consiste en ayudar a los países “de riesgo” y sus respectivas sociedades a socializarse con las normas vigentes para ser aptos a formar parte de la integración europea.

Tal como está concebida, la estrategia de incorporación refleja una práctica diplomática interestatal. Pero es posible aplicar el principio de la misma en el caso de la protesta social basándonos en la tipología general de “*insiders*” y “*outsiders*” de los movimientos sociales. Una estrategia de incorporación de la protesta social en la agenda política como alternativa a las varias formas de represión, consiste en el plano interno en socializar la protesta abriendo un espacio democrático para la negociación, y en el plano externo la inserción de la cuestión social en sus aspectos globales en la agenda internacional para evitar su securitización. El modelo sería una coalición de movimientos sociales y estados que comparten la misma preocupación (“*like-minded states*”), igual a la coalición estados-ONGs que se formó para la promoción del proyecto global de la prohibición de las minas personales, una

iniciativa exitosa ya que en 1997 se firmó el Tratado de Ottawa, o la red de seguridad humana que existe actualmente. En otras palabras, una exitosa incorporación de la protesta social combina la política interna con iniciativas internacionales tratando los distintos aspectos de la cuestión social en tiempos de globalización y expansión del libre mercado.

Conclusión

Conceptualmente hay que diferenciar entre la criminalización de la protesta social (González Moras et al., 2003) y su securitización en la agenda internacional. Salvando las distancias, sería la diferencia entre la represión interna de los regímenes militares en Sudamérica en la década del setenta y el Plan Cóndor; aunque, claro está, ambos planes también se complementaban. Pero la criminalización de la protesta social circunscribiría el tema en las agendas nacionales, mientras una exitosa inserción de la misma en la agenda de la seguridad internacional supondría la globalización de las formas de represión de movimientos. Ninguna perspectiva es buena para la salud de la gobernabilidad democrática y por cierto ambos planes podrían superponerse y reforzarse mutuamente. Pero, conceptualmente por lo menos, no hay una relación directa entre la criminalización de la protesta social y su securitización en la agenda internacional.

Desde Seattle 1999 en adelante la criminalización de la protesta social es un hecho y las políticas represivas se han aplicado hasta en países de democracia ejemplar como Canadá en instancias de negociaciones internacionales. La creciente criminalización de la protesta social en Estados Unidos después de la Cumbre de las Américas en Miami, en noviembre 2003, es evidente en la extensión de las funciones del FBI incluyendo investigaciones al movimiento contra la guerra (Lichtblau, 2003). Paralelamente, en los discursos relativos a temas de seguridad se multiplican las vinculaciones de la protesta social con temas de seguridad internacional, un hecho que es notablemente visible cuando la referencia es América Latina que, por no ser una región de mayor preocupación para Estados Unidos como son el Medio Oriente o Asia Central, en principio no tiene por qué figurar en la agenda de seguridad internacional. Un ejemplo claro son las declaraciones de un responsable del Departamento del Estado en junio de 2004 con respecto a la preocupación que genera el movimiento piquetero en la Argentina, generando una dura réplica del canciller argentino Rafael Bielsa, quien atribuyó estas declaraciones al Subsecretaria-

rio de Asuntos Hemisféricos de la administración de Bush (Juri, 2004). Más obvios son los esfuerzos de vincular fenómenos sociales como las pandillas en Centroamérica a organizaciones terroristas (Elías, 2004), o considerar los piqueteros argentino, los cocaleros bolivianos, los *Sem Terra* en Brasil, los Círculos Bolivarianos, distintas organizaciones de pueblos indígenas en Ecuador y campesinos en Paraguay movimientos que el terrorismo global podría explotar (Abbott, 2004: 54-55).

Está claro que detrás de estas declaraciones se configura la preocupación fundamental del crecimiento del sentimiento anti-Estados Unidos en el mundo, y por lo menos algunos movimientos de la extrema izquierda, por convicción, marketing o imprudencia no dejan de alentar, como la propuesta de una alianza con el fundamentalismo islámico que los trotskistas ingleses hicieron en el tercer encuentro del Foro Social Europeo en Londres en octubre 2004, provocando la indignación y el rechazo de las demás organizaciones altermundialistas (Askolovitch, 2004). Pero no menos preocupantes son las iniciativas de aumentar la presencia militar en Colombia de 400 a 800 efectivos como lo aprobó el Congreso el 10 de octubre 2004 cuando América Latina brillaba por su ausencia en la campaña presidencial (Forero, 2004), o el incremento de la ayuda militar estadounidense a la región con mayor confusión entre aquella destinada a fines puramente militares y la que apunta a un creciente rol de las fuerzas armadas en asuntos internos (Isacson, Olson y Haugaard, 2004).

Para difundir esta confusión peligrosa y evitar la securitización de la protesta social, la estrategia de incorporación combinando iniciativas internas e internacionales ofrece una alternativa conforme a la normativa de la gobernabilidad democrática. La estrategia, claro, supone la colaboración tanto de los movimientos sociales como de los estados. Para los primeros es imperativo definir su espacio en la mesa de negociaciones y no caer en la trampa o la demagogia de asociar la cuestión social con distintas formas de globalización negativa, en particular el terrorismo, para evitar argumentos que fomenten un discurso securitizador. En cuanto a los estados donde la cuestión social está en el orden del día se vuelve cada vez más imperativo pensar en una coalición global con los movimientos altermundialistas para promover activamente iniciativas que permitan vislumbrar otro mundo posible.

Bibliografía

- Abbott, Philip K. (2004). "Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?", en *Military Review*, septiembre-octubre.
- Arreguín-Toft, Ivan (2001). "How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict", en *International Security*, Vol. 26, N° 1, verano.
- Askolovitch, Claude (2004). "Les gauchistes d'Allah", en *Le Nouvel Observateur*, 21-27 de octubre.
- Ayoob, Mohammed (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Ayres, Jeffrey M. (2004). "Framing Collective Action Against Neoliberalism: The Case of the Anti-Globalization Movement", en *Journal of World Systems Research*, Vol. 10, N° 1, invierno.
- Bacevich, Andrew J. (2002). *American Empire*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bond, Patrick (2004). "Top Down or Bottom Up? A Reply to David Held", en *Open Democracy*, septiembre. Disponible en: www.opendemocracy.org acceso
- Borón, Atilio (2002). *Imperio & imperialismo: Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*, Buenos Aires, CLACSO.
- Brian, Martin (1994). "Protest in a Liberal Democracy", en *Philosophy and Social Action*, Vol. 20, N° 1-2, enero-junio.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Buzgalin, A. (2003). "The Specter of Alter-Globalization (instead of introduction)", Social Movements International Secretariat, Call of Proto Alegre/WSF. Disponible en: http://www.movsoc.org/htm/textos_aticulos_aleksandr_eng.htm
- Colás, A. (2003). "The Power of Representation: Democratic Politics and Global Governance", en *Review of International Studies*, Special Issue "Politics of Governance/Politics of Resistance", Brighton, University of Sussex.
- Chua, Amy (2003). *How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, Nueva York, Doubleday.
- Cockburn, Alexander, Jeffrey St. Clair y Allan Sekula (2000). *5 Days That Shook the World. Seattle and Beyond*, Nueva York, Verso.
- Cronin, Bruce (2002). "Creating Stability in the New Europe: The OSCE High Commissioner on National Minorities and the Socialization of Risky States", en *Security Studies*, Vol. 12, N° 1, otoño.
- Delpech, Thérèse (2003). *Política del caos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Derghougassian, Khatchik (2003). "The Missing State. Latin American Democracy in the Post-transition", trabajo presentado en el XXIV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Dallas, 27-29 de marzo.

- Dunlap, Charles J. (1992-93). "The Origins of the American Military Coup of 2012", en *Parameters*, invierno.
- Earl, Jennifer (2003). "Tanks, Tear Gas and Taxes: Toward a Theory of Movement Repression", en *Sociological Theory*, Vol. 21, N° 1, enero.
- Elías, Jorge (2004). "Presuntos implicados", en *La Nación*, 10 de octubre.
- Fierke, K. M. (2002). "Meaning, Method and Practice: Assessing the Changing Security Agenda", en Lawson, Stephanie (ed.), *The New Agenda for International Relations*, Malden, Blackwell Publishers Inc.
- Forero, Juan. (2004). "Congress Approves Doubling U.S. Troops in Colombia", en *The New York Times*, 11 de octubre.
- Garret, Geoffrey (1998). *Partisan Politics in World Economy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Garret, Geoffrey (2000). "Global Markets and National Politics", en Katsenstein, Peter J., Robert O. Keohane y Stephen D. Krasner (eds.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Cambridge, The MIT Press.
- George, Susan (2004). "Another World is Possible, if...". Disponible en: www.opendemocracy.net
- Gill, Stephen (2002). "Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations", en *International Studies Review*, Vol. 4, N° 2, verano.
- González Moras, Juan, et al. (2003). *La criminalización de la Protesta Social*, La Plata, Ediciones Grupo La Grieta-Hijos La Plata.
- Goodnaugh, Abby (2003). "Group Wants Investigation of Police Tactics at Miami Trade Talks", en *The New York Times*, 27 de noviembre.
- Gray, John (1998). *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, Nueva York, The New York Press.
- Greenhouse, Steven (2003). "Demonstration Turns Violent at Trade Talks in Miami", en *The New York Times*, 20 de noviembre.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2000). *Empire*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hertz, Noreena (2001). *The Silent Takeover. Global Capitalism and the Death of Democracy*, Nueva York, The Free Press.
- Hoffman, S. (2002). "Clash of Globalizations", en *Foreign Affairs*, julio-agosto.
- Holger, A. (2003). "The Role of Non State Actors in the European Arms Regime", Working Paper N° 6, Bradford, University of Bradford. Disponible en www.bradford.ac.uk/acad/peace/pus/pap6.pdf
- Huntington, Samuel P. (1997). *El choque de civilizaciones*, Buenos Aires, Paidós.
- Hurrell, Andrew (2002). "Security and Inequality", en Woods, Ngaire y Andrew Hurrell (eds.), *Inequality, Globalization and World Politics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ibarra, P. (2003). *Social Movements and Democracy*, Nueva York, Palgrave.

- Isacson, Adam, Joy Olson y Lisa Haugaard (2004). *Diluyendo las divisiones. Tendencias de los programas militares de Estados Unidos para América Latina*, Washington D.C., Washington Office for Latin America.
- Juri, Daniel (2004). “Fuerte carga del canciller contra el hombre de Bush para la región”, en *Clarín*, 30 de junio.
- Kaldor, Mary (1999). *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Stanford, Stanford University Press.
- Kaldor, Mary (2003). “Terrorism as Regressive Globalization”, en *Open Democracy*, septiembre. Disponible en: www.opendemocracy.net
- Kingsnorth, Paul (2002). “The Next Clash of Civilizations?”, en *Open Democracy*, enero. Disponible en: www.opendemocracy.net
- Kohn, Richard H. (2002). “The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today”, en *Naval War College Review*, Vol. 55, N° 3, verano.
- Kraska, Peter, B. (2001). “The Military-Criminal Justice Blur”, en Kraska, Peter B. (ed.), *Militarizing the American Criminal Justice System. The Changing Roles of Armed Forces and the Police*, Boston, Northeastern University Press.
- Lichtblau, Eric (2003). “FBI Scrutinizes Antiwar Rallies”, en *The New York Times*, 22 de noviembre.
- Lustick, Ian S. (1997). “The Absence of Middle Eastern Great Powers: Political ‘Backwardness’ in Historical Perspective”, en *International Organization*, Vol. 51, N° 4, otoño.
- Lyman, Princeton N. (2003). “The Growing Influence of Domestic Factors”, en Stewart, Patrick y Shephard Forman (eds.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Mansbach, Richard W. (2000). *The Global Puzzle. Issues and Actors in World Politics*, 3ª edición, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Monbiot G. y T. Gitlin (2003). “How to Be a Radical? An Interview with Todd Gitlin and George Monbiot”, en *Open Democracy*. Disponible en: www.opendemocracy.net
- Nadelmann, Ethan, A. (1997). *Cops Across Borders. The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Opello, Walter C. y Stephen J. Rosow (1999). *The Nation-State and Global Order*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Perera, Verónica (2004). “Globalization from Below and New Political Identities: The case of the World Forum”, en *Journal of Economic and Social Research*, Vol. 4, N° 2.
- Polanyi, Karl (2001). *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Prevost, Gary (2003). “Contesting Free Trade: The Development of the Anti- FTAA movement”, en *Pensamiento Propio*, N° 18, julio-diciembre.
- Priest, Dana (2003). *The Mission. Waging War and Keeping Peace with America’s Military*, Nueva York, W.W. Norton & Co.

- Ramos, Laura (comp.) (2003). *El fracaso del Consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*, Buenos Aires, Editorial Icaria.
- Randle Michael (2002). "Direct Action: A Threat to Direct Democracy?", Working Paper N° 5, Bradford, University of Bradford. Disponible en: www.bradford.ac.uk/acad/peace/pus/pap5.pdf
- Rogers, Paul (2001). "Political Violence and Asymmetric Warfare", paper presentado en Berlín, 22-23 de octubre.
- Roque, Juan C. (2002). "Cacerazo global en apoyo a los argentinos", publicación electrónica, en *Radio Nederland Wereldomroep*, 30 de enero. Disponible en: http://www.rnw.nl/informarn/html/act020130_cacerolaglob.html
- Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rotberg, Robert (ed.) (2004). *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press.
- Roxborough, Ian (2003). "America Confronts the New World Disorder", en Davis, Diane E. y Anthony W. Pereira (eds.), *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rucht, Dieter (2001). "Social Movements Challenging Neo-liberal Globalization", en Liberatore, Angela y Nikolaos Christoforides (coords.), *Global Trade and Globalising Society. Challenges for Governance and Sustainability: the Role of the EU*, Bruselas, Comisión Europea. Disponible en: http://www.wzberlin.de/zkd/poem/pdf/dieter_rucht_social_movements_challenging.pdf
- Rutherford, Kenneth R. (2000). "The Evolving Arms Control Agenda Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines", en *World Politics*, N° 53, octubre.
- Rutherford, Kenneth R. (2001). "Asserting Authority in International Security, The Mid. Size State Role in Banning Landmines", en *Peace Corps Online*. Disponible en: <http://peacecorpsonline.org/scanned/019014Rutherford.pdf>
- Smith, William C. y Roberto Patricio Korzeniewicz (2001). "Protest and Collaboration: Transnational Civil Society Networks and the Politics of Summitry and Free Trade in the Americas", paper presentada a la North-South Center Agenda, septiembre.
- Smith, William C. y Roberto Patricio Korzeniewicz (2002). "Trasnational Social Movements, Elite Projects and Collective Action from Bellow in the Americas", Louise Fawcett, Louise and Mónica Serrano (eds.), *Regionalism's "Third Wave" in the Americas*, Nueva York, Routledge Press.
- Stern, Vivien (2002). "The International Impact of U.S. Policies", en Mauer, Marc y Meda Chesney-Lind (eds.), *Invisible Punishment*, Nueva York, The New Press.
- Strange, Susan (1998). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Thomas, Caroline (2002). “Developing Inequality: A Global Fault-Line”, en Lawson, Stephanie (ed.), *The New Agenda for International Relations*, Malden, Blackwell Publishers Inc.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2004). *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Grupo Norma.
- Tussie, Diana y Mercedes Botto (2003). “ALCA: la sociedad civil también cuenta para negociar”, en *Clarín*, octubre.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*, Nueva York, Cornell University Press.

Palabras clave

Protesta social - inequidad social- globalización – alterglobalización - securitización

Key words

Social protest – social inequities – globalization – alterglobalization - securitization

Abstract

The aim of the present study is to compare repression and incorporation policies towards the different social protest expressions that reappear at the beginning of the 20th century in Latin America, from a conceptual framework that links social inequality to international security affairs. Taking into account an analytical framework about social movements about “insiders” and “outsiders”, and referring to successful experiences in bringing together non-state mobilized actors and states committed to the same causes that mobilize these actors, we state that in order to avoid repression policies as the predominant option to address social movements is necessary to conform a coalition between actors in social movements and committed states to the incorporation of social demands in the international agenda.

El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgos*

MARÍA MATILDE OLLIER

UNSaM

Maria.Ollier@unsam.edu.ar

El artículo apunta a demostrar la imbricación de las políticas nacional y bonaerense, entre 1983 y 2005, expresada en la construcción de los máximos liderazgos del Partido Justicialista provincial. El resultado se traduce en la presencia de una zona gris donde ambos territorios “anidan” su dinámica política dando lugar a diferentes escenarios derivados de tres tipos diferentes de impacto político: provincializador (de la provincia sobre la nación), nacionalizador (de la nación sobre la provincia) y cooperativo. Por esta vía el artículo refuta parcialmente el mito de la influencia exclusiva de la política provincial en el ámbito nacional al tiempo que verifica el proceso inverso por el cual Buenos Aires padece, como ningún otro Estado subnacional, los avatares de la macropolítica.

I. Introducción

Resulta un lugar común afirmar que desde antaño la Provincia de Buenos Aires ha jugado un rol preponderante en la política argentina. Sin duda, los triunfos o las derrotas electorales en ella nunca constituyeron un dato menor para los gobiernos nacionales. Su notable potencial des/estabilizador y su influencia han sido destacados por su hipertrofia, por su poder institucional en la Cámara de Diputados de la Nación y por su cercanía geográfica al poder central¹. Estas perspectivas, aunque acertadas, observan el fenómeno parcialmente; pues mientras el sistema político nacional se

* La primera versión del artículo fue la ponencia presentada en el VII Congreso de la SAAP, y forma parte del Proyecto Prioritario de la Escuela de Política y Gobierno, otorgado por la Universidad Nacional de San Martín. Agradezco las oportunas sugerencias de Arturo Fernández, Ricardo Gutiérrez y Lorena Moscovich, y de los integrantes del proyecto, Guillermo Alonso, Marcelo Cavarozzi, Marina Chiaramonte, María Pía Vallarino y Nerina Visacovsky.

¹ Sobre la hipertrofia, Malamud (2004). Sobre el poder institucional en la Cámara Baja, la provincia cuenta con 70 diputados; su fortaleza al inicio del gobierno del presidente Kirchner, Ollier (2005).

ve afectado por un fenómeno de territorialización (Calvo y Escolar, 2005) o provincialización (Navarro, 2003), que presupone una mayor fortaleza de los gobernadores, Buenos Aires sufre, al mismo tiempo, un marcado proceso de “nacionalización”; esto es, un impacto decisivo de la política nacional en su territorio. Finalmente, varios acontecimientos de las últimas décadas muestran que la cooperación entre provincia y nación suele ser otro dato a tener en cuenta en esa conexión.

Si la falta de homogeneidad de los subsistemas políticos que conforman un país federal ha llevado a prestar creciente atención a diversas problemáticas de los estados provinciales, este artículo sugiere que Buenos Aires constituye una excepcionalidad de la dinámica política nacional². Sin duda, la relación entre nación y provincia adquiere variaciones que pueden dar lugar a diferentes singularidades, sin embargo, siempre se ha tendido a destacar el influyente rol que ha jugado Buenos Aires sobre la política nacional en detrimento de las desventajas que la provincia ha padecido en esa ligazón. En consecuencia, estas notas enfatizan que los tres impactos arriba señalados (ascendencia bonaerense en el ámbito nacional, repercusión de la política nacional sobre Buenos Aires y cooperación) evidencian una imbricación de las dos instancias (nación y provincia), que configura una clave para comprender la política provincial. Para describirla y explicarla, se focaliza en el análisis de la emergencia, el desarrollo y el eclipse de los máximos dirigentes del Partido Justicialista bonaerense (PJB), en tanto esta fuerza ha gobernado la provincia desde 1987. De manera secundaria se verá la relación de la política provincial con los liderazgos nacionales³.

² Los estudios políticos sobre Buenos Aires de las últimas décadas se han concentrado en el Conurbano y han versado sobre los sectores populares desde distintas perspectivas analíticas: el clientelismo (Auyero, 1997), la moral (Frederic, 2004), las formas de sobrevivencia (Hintze, 1989) y la desocupación (Iñiguez y Sánchez, 1995). Sobre el Conurbano y desde el periodismo, (O'Donnell, 2005). Más escasos resultan los estudios de política e instituciones; entre ellos se encuentran las relaciones entre género y poder (Masson, 2004) y un análisis sobre el Fondo de Reparación Histórica (Chiara, Danani y Flic, 1998). Los estudios sobre democracia local también han aportado al conocimiento de la provincia (Amaral, 2005; Maurich, 2005). Constituyen una referencia ineludible los análisis de historiadores referidos a la política bonaerense (Walter, 1987; Béjar, 2005; Melón Pirro y Quiroga, 2006) y los realizados por el grupo de trabajo que dirige Luis Alberto Romero en nuestra escuela.

³ El artículo se refiere de manera indistinta al peronismo bonaerense y al Partido Justicialista bonaerense pues no es su objetivo una discusión teórica que excede sus límites. Dejo la UCR de lado por razones de espacio. Simplemente señalo el impacto nacionalizador: ganó la gobernación en 1983 por el efecto arrastre del triunfo de Alfonsín. La segunda *performance* importante la hizo en la Alianza merced a la candidata del Frepaso.

Desde la década del '90, la ciencia política presencia un florecimiento de los estudios sobre América Latina, cuyo eje interpretativo coloca en las instituciones la variable independiente capaz de definir la marcha de la política. Sin embargo, O'Donnell (1995: 57) al definir la noción de instituciones como “*regularized patterns of interactions, the rules and norms that embodied them can be formal or informal*” concluye que la democracia delegativa, que con excepciones reina en la región, conlleva una débil institucionalización (O'Donnell, 1995: 62). Esto significa que la rutinización de las reglas y de los procedimientos funciona sólo parcialmente. Por lo tanto, sin ignorar los avances que los estudios institucionalistas han implicado para el conocimiento de la política democrática en América Latina (Munck, 2004; Ollier, 2006), en países con tradiciones caudillescas, con un auge creciente de la personalización de la política, con partidos escasamente institucionalizados y con problemas de crisis o metamorfosis (según cómo se lo mire) de la representación, resulta imperioso completar aquellas investigaciones atendiendo a variables por demás evidentes en el funcionamiento de la política, como es el caso de los liderazgos. Sin duda, la personalización de la política añade un escollo más a la relación entre liderazgo, partido y gobierno⁴. Dado que no es mi objetivo proponer una perspectiva teórica al respecto, remarco que el artículo procura una exploración empírica tendiente a explicar cómo la imbricación existente entre las políticas nacional y provincial afecta la alternancia de los máximos dirigentes justicialistas bonaerenses y en consecuencia el recambio de sus gobernadores.

La imbricación entraña la existencia de una zona gris donde ambos espacios (nacional y provincial) se superponen, permitiendo detectar tres impactos: *provincializador* (de la provincia sobre la nación), *nacionalizador* (de la nación sobre la provincia) y *cooperativo* (de cooperación). Estos impactos son capturados a partir de examinar los conflictos entre los liderazgos, los cuales se despliegan de manera irregular en el marco de tres contextos políticos. Así, la segunda sección da cuenta del contexto (1983-1987), signado por la disputa entre los liderazgos renovadores y ortodoxos expresados en las figuras de Antonio Cafiero y Herminio Iglesias. La tercera sección (1988-2003) se enfoca en el protagonismo creciente de Duhalde y su intrincado vínculo con Carlos Menem. La cuarta sección (2003-2007) se centra en el creciente desplazamiento de Duhalde bajo la presidencia de Néstor Kirchner

⁴ En un importante esfuerzo de síntesis, D'Alessandro (2004) recoge 6 perspectivas, en la literatura que toca el tema, sobre los diferentes significados de la personalización de la política. Para un estudio en profundidad de la relación entre los elementos personales e institucionales del liderazgo representativo, Novaro (2000).

luego de la nominación de Cristina Fernández de Kirchner. En resumen, el artículo indaga la imbricación ocurrida entre 1983 y 2006 de la política nacional y provincial, reflejada en tres tipos de impactos (nacionalizador, provincializador y cooperativo) y su influencia en la configuración de los liderazgos bonaerenses. Al final, se sugiere una descripción del peronismo provincial enfocada en los tres pilares que lo constituyen (liderazgo, partido y gobierno).

II. Liderazgos ortodoxos y renovadores, nacionales y provinciales (1983-1987)

Cuando el régimen autoritario dio señales de apertura política, hacia fines de 1982, el peronismo se hallaba bajo la égida de su vieja dirigencia. Su cúpula estaba en manos del sindicalismo (Gutiérrez, 2000). Lorenzo Miguel, al frente de las 62 Organizaciones Peronistas, y Herminio Iglesias, encabezando el PJB, conformaban la alianza que comandaba el justicialismo. Detrás de la resolución de la candidatura presidencial ocupaba un lugar destacado la nominación a gobernador de Buenos Aires. Se inició, entonces, una controversia entre Antonio Cafiero y Herminio Iglesias que involucró al sindicalismo. El grupo pro-cafierista se encontraba dentro de la CGT República Argentina, organismo en disputa con los jefes de las 62 Organizaciones, aliados de Iglesias. En consecuencia, en tanto se encontraba envuelta el ala gremial, el MUSO, comandado por Cafiero, y el Grupo de los 25 constituían un desafío no sólo a la jefatura provincial del PJ sino también a la conducción nacional.

Dos conflictos ocurridos entre Iglesias y Cafiero manifestaron la imbricación de ambos territorios políticos. El primero se inició en agosto de 1983, cuando la mayoría de los congresales del PJB proclamaron la fórmula Herminio Iglesias-Oscar Amerise como candidatos a gobernador y vice por Buenos Aires para las elecciones que se avecinaban. Ante la amenaza lanzada por Cafiero de impugnar la candidatura de Iglesias, el peronismo nacional, en la figura de Miguel, lo presionó para que aceptara la decisión del PJB (Gutiérrez, 2000). El altercado se resolvió entonces a favor de Iglesias merced a la intervención de las 62 Organizaciones (*impacto nacionalizador*). El triunfo de Alfonsín en 1983 y de su candidato provincial, Alejandro Armendáriz, convirtió a la alianza de la necesidad, entre Miguel e Iglesias, en la coalición del fracaso, pues ambos privilegiaron, antes que sus trifulcas, su necesidad reforzar el poder de cada uno frente a eventuales contrincan-

tes. Entre éstos el más importante residía en el espíritu renovador que movilizaba a varios dirigentes, sobre todo en Buenos Aires.

La victoria radical en la provincia, por el “efecto arrastre” del triunfo nacional de Raúl Alfonsín, desmereció aún más la figura de Iglesias (*impacto nacionalizador*), dando una oportunidad a los vientos renovadores⁵. En diciembre de 1984 se constituyó el Frente Renovador Peronista, primera organización de esta corriente, en vistas a disputar la conducción partidaria en el Congreso Nacional Justicialista. El MUSO de Cafiero ocupaba un lugar clave en el frente. Los congresos partidarios que se sucedieron (Odeón, Río Hondo, Santa Rosa) dejaron como saldo un claro enfrentamiento, dentro del ala bonaerense, entre los ortodoxos, liderados por Iglesias, Secretario General del Consejo Partidario, y los renovadores comandados por Cafiero.

El segundo conflicto entre ambos dirigentes quedó reflejado a propósito de las elecciones legislativas de noviembre de 1985. Ante la insistencia del renovador de desafiar a Iglesias la conducción del PJB, éste desplegó tres maniobras: conseguir la intervención del PJB por parte del Consejo Nacional, controlar la Junta Electoral partidaria bonaerense, obligándola a impugnar las listas cafieristas en la competencia interna para la elección general de noviembre de 1985 (con lo cual quedaba suspendida la confrontación) y negociar con Vicente Saadi una lista de unidad para el PJB. Ante la encerrona que el conjunto de artimañas entrañaron para el cafierismo, su jefe optó por competir en la elección general con su propia fuerza política, el Frente de Renovación para la Justicia, la Democracia y la Participación (Frejudepa), del cual formaron parte los demócratas cristianos.

La decisión de Cafiero de concurrir por fuera del justicialismo, dado el bloqueo que le impuso Iglesias en alianza con el peronismo nacional, obtuvo como réplica su expulsión del PJB, junto a otros renovadores. No obstante, la presencia de otra lista justicialista, no oficialista, revelaba el fracaso de Iglesias para conducir el peronismo bonaerense unido. Si a esto se suma que, pese al triunfo radical, la performance del Frejudepa (26,35 por ciento) superó a la del Frejuli (9,59 por ciento), se comprende que la jefatura herminista había sido herida de muerte. Los resultados electorales produjeron un reacomodamiento a nivel de la cúpula del PJ a favor de Cafiero. La desgracia recayó sobre Iglesias: al mes de la derrota el Consejo Nacional lo destituyó como secretario general y declaró terminada la labor de la junta

⁵ Es interesante que la derrota en Buenos Aires perteneció a una minoría producida en otras 6 provincias, pues el PJ triunfó en 12 provincias. Para un análisis del PJ en cuanto a sus rasgos organizacionales, Mustapic (2002).

interventora provincial. Su poder institucional desaparecía a nivel nacional (*impacto provincializador*).

El triunfo de Cafiero en la (de hecho) competencia interna abierta bonaerense lo dispuso a dar una batalla estratégica: la renovación del peronismo nacional. Favorecido por los resultados electorales, el peronismo rebelde —con importante poder en Buenos Aires— impactó en el peronismo nacional. Las cifras encontraron su correlato en la conformación de sus nuevas autoridades. Junto a Carlos Grosso y a Carlos Menem, Cafiero pasó a ocupar la dirección formal de esa corriente. El camino a la cúspide provincial del PJ se le había allanado, quedándole el combate por la gobernación. Al acercarse las elecciones generales de 1987, el partido convocó a la competencia partidaria para la selección de los candidatos a legisladores provinciales e intendentes. El cafierismo volvió a ganar (con el 75 por ciento de los votos, el 26 de abril de 1987). En consecuencia, la fórmula Antonio Cafiero - Luis Macaya resultó la elegida para la gobernación. De ahí que aún cuando el PJ se impuso en las elecciones nacionales de septiembre de 1987 (41,5 por ciento contra el 37,3 por ciento de la UCR), la estrella de la noche la constituyó la victoria de Antonio Cafiero (con 2.800.000 votos contra 2.370.000 que obtuvo la UCR). El trofeo que significaba la gobernación de la provincia lo convirtió en el jefe del PJ nacional (*impacto provincializador*). Sin embargo, el fin de la pulseada entre renovadores y ortodoxos no trajo la calma a las aguas justicialistas, por el contrario, una nueva rivalidad se abrió por la candidatura presidencial para 1989. En el mismo momento que llegaba a la cima, el bonaerense iniciaba su declive como el líder del peronismo nacional. Para entenderlo tenemos que rastrear en los entretelones de la confrontación entre Iglesias y Cafiero.

Esa pugna facilitó la penetración de Menem en la comarca bonaerense, al ubicarlo mejor en su posterior confrontación por la precandidatura presidencial⁶. Este enfrentamiento encontró en la Provincia de Buenos Aires y en el PJB un eslabón favorable al caudillo de La Rioja, precisamente allí donde podía hallarse su obstáculo insalvable. Menem intervino en la batalla provincial sacando ventaja de su colocación renovadora y de los restos del herminismo. Su agrupación, Federalismo y Liberación, acordó con dirigentes ortodoxos la conformación de las listas de esa tendencia para competir con el cafierismo en dos oportunidades antes de la elección interna por la

⁶ De todos modos es justo recordar que la incursión de Menem en territorio bonaerense se vio favorecida no sólo por el viejo aparato *herminista* sino también por la falta de coherencia partidaria que caracterizó a la renovación peronista (Arias, 2004; de Ipola, 1987).

candidatura presidencial en 1988⁷. Por eso los preparativos de Cafiero, rumbo a continuar su ascendente carrera política, tuvieron en Menem un adversario para sus aspiraciones de más largo plazo. Eso explica que convertido Cafiero en gobernador y en jefe del PJ nacional, Menem aceptó su segundo lugar, como vicepresidente del peronismo, con una condición: que la puerta quedase abierta a sus posibilidades de competir por la pre-candidatura presidencial⁸.

El riojano, según Arias (2004), estrechó lazos con el sector ortodoxo de su partido para armar una maquinaria electoral capaz de permitirle ganar aquella competencia. En ese camino la figura de Duhalde facilitó la incursión exitosa de Menem en el distrito, al transformarse en el centro de la red provincial que acudió en su apoyo. Arrojar a Duhalde en brazos de Menem devino un efecto no deseado de los desaires que en dos ocasiones le propinó Cafiero: ignorarlo como su compañero de fórmula a la gobernación y desplazarlo al segundo lugar en la lista de diputados nacionales detrás de Italo Luder. Probablemente Duhalde consideró el segundo hecho un gesto desleal, que lo indujo a pensar que Cafiero jamás consentiría su crecimiento político. Luego de esa lectura sobre su futuro, corrió a unirse a las filas menemistas.

De ahí que la Provincia de Buenos Aires figuró en las dos fórmulas presidenciales de la competencia interna. Una se hallaba encabezada por Cafiero (vicepresidente José M. De la Sota) y la otra la secundaba Eduardo Duhalde (presidente Carlos Menem). Si la primera oferta obtuvo el apoyo de Saúl Ubaldini, los viejos aliados de Iglesias, Lorenzo Miguel, Juan Carlos Rousselot y Jorge Triaca estuvieron del lado de Menem. Dado que Duhalde había participado en la creación de la Renovación, su inclusión en la fórmula presidencial impidió a Cafiero acusar a Menem de estar demasiado vinculado a la aún vigorosa facción ortodoxa (McAdam, 1996). Del resultado importa destacar que la principal máquina electoral del peronismo, esta vez controlada por Cafiero, resultaba derrotada allí donde poseía mayor capacidad de sumar votos, en una elección interna. Es decir, cuando la competencia intrapartidaria enfrentó a Cafiero con Menem, aquél salió vencido no sólo a nivel nacional sino también en su propio distrito.

⁷ En las elecciones internas (16/11/86) para elegir autoridades distritales y congresales nacionales donde Federalismo y Liberación obtuvo el 27 por ciento contra el 64 por ciento del Frente Renovador Peronista de Cafiero, y en las elecciones generales de 1987 para candidatos a legisladores provinciales e intendentes, donde el cafierismo volvió a ganar con el 75 por ciento de los votos.

⁸ Por primera vez, el presidente del PJ no es el candidato a presidente de la fuerza.

En suma, la contienda entre Cafiero e Iglesias trajo a escena la imbricación de las instancias nacional y provincial a través de sus diferentes impactos (ver Cuadro 1); *nacionalizador* (dos): la nominación de Iglesias a la gobernación y su derrota; *provincializador* (dos): desplazamiento de Iglesias de la conducción nacional como resultado de su mala performance electoral en las elecciones legislativas de 1985 y el ascenso de Cafiero a la jefatura del PJ debido a su acceso a la gobernación; *cooperativo*: la alianza Menem-Duhalde que derrota a Cafiero en la competencia interna por la candidatura presidencial, incluso en la provincia. El diferente desempeño de Iglesias y de Cafiero, el protagonismo que fue tomando Duhalde y el ingreso de Menem a la provincia evidencian, a su vez, cómo la imbricación afecta la construcción de los liderazgos provinciales.

III. Eduardo Duhalde intercepta nación y provincia (1989-2003)

Entender cómo Eduardo Duhalde simboliza la intersección de la política nacional y bonaerense lleva a considerar su relación con Menem, que no por conocida resulta menos importante a la hora de analizarla desde la perspectiva aquí planteada. Dentro de esta mirada se incluyen las tres etapas clave de ese vínculo: la alianza que lleva a ambos a la presidencia y vicepresidencia de la República, las maniobras de Duhalde frente a los altibajos de la administración de Menem que lo posicionan como gobernador, y la llegada del bonaerense a la presidencia provisional del país. La primera fue analizada en la sección anterior. Simplemente comienzo este ítem con una reflexión. Si Miguel —con todas sus vacilaciones— resultó decisivo para sostener el poder de Iglesias en la provincia, Menem lo fue para el encumbramiento de Duhalde. La historia del acercamiento con Menem, al comienzo de la democracia, y su posterior confrontación explican, en parte, el lugar de Duhalde como caudillo del peronismo bonaerense tras el opacamiento de Cafiero, luego de su malograda *performance* en la competencia interna por la candidatura presidencial en 1988.

Luego de hacerse cargo del gobierno nacional, Menem atravesó dos años de vicisitudes económicas que ofrecieron al vicepresidente Duhalde la ocasión para seguir acumulando poder. Se inicia entonces la segunda etapa en el vínculo entre ambos. En principio, las medidas implementadas al inaugurarse el mandato llevaron a Cafiero a tomar distancia del gobierno nacional, argumentando la necesidad de regresar a la doctrina de Perón y culpando a Menem de la desaparición del Partido Justicialista.

Responsabilizaba al presidente por una administración poco democrática, dando como ejemplos la designación de una Corte Suprema complaciente y el exceso de decretos de necesidad y urgencia. La rivalidad entre el gobernador y el presidente continuó acrecentando el predominio de Duhalde, quien desde la vicepresidencia se perfilaba como el sucesor. En consecuencia, la relación que ambos mantuvieron, una vez que ocuparon el ejecutivo nacional, se planteó de manera sinuosa. Al frente del Senado de la Nación, el vicepresidente estrechó el vínculo con Alberto Pierri (ex cafierista), presidente de la Cámara de Diputados de la Nación y, paralelamente, reforzó sus conexiones con el cafierismo. En ese marco se posicionó de una manera ambigua, que le permitió sacar ventaja de esa tensión entre ambos bandos, en el breve y problemático lapso por el cual atravesó Menem al comienzo de su mandato.

Dos episodios revelaron la caída en desgracia de Cafiero y por lo tanto el fin de su ascendente carrera política: la derrota en la competencia interna en su propio territorio y el resultado del plebiscito, convocado en agosto de 1990, para reformar la Constitución provincial (y ser habilitado para un nuevo período). El triunfo del “no a la reforma”, al colocar un obstáculo insalvable a su reelección, dio la oportunidad a los menemistas, los duhaldistas, los riquistas y los conservadores provinciales de ocupar el espacio que comenzaba a dejar libre el cafierismo. Los ultramenemistas, *rojo punzó*, clamaban por restarle poder al gobernador, quien fue apartado entonces de la conducción nacional del partido en agosto de 1990 (*impacto provincializador*). El debilitamiento de Cafiero y su grupo por el veredicto de las urnas —que significó el plebiscito—, sumado a la sed de poder de los menemistas bonaerenses, brindó la oportunidad a Duhalde de seguir mejorando su situación política. Junto a Menem, aunque de manera un tanto encubierta, no apoyó la reforma, pero al mismo tiempo evitó quedar identificado con los menemistas ortodoxos que vociferaban contra ella. A su vez, las buenas nuevas en el terreno económico del año '90 a nivel nacional le cedieron un mejor lugar en la provincia. La economía atravesaba un viento favorable de la mano de Erman González, en agosto de 1990. Las encuestas exhibían a Menem bendecido por el 60 por ciento de la opinión pública, que se mostraba favorable a su gestión. Los enredos protagonizados entre los menemistas provinciales y los cafieristas fueron transformados por Duhalde en una ventaja: se alió con el segundo grupo (algunos de cuyos dirigentes tampoco querían, luego del descalabro, quedar demasiado distanciados del presidente) y logró así alzarse con la presidencia del PJB, de cuya conducción quedó excluido el ultramenemismo.

Cuando comenzó 1991 dos razones llevaron a Menem a pensar en Duhalde como candidato a gobernador por el justicialismo provincial. Terminado su verano político, producto de una nueva espiral inflacionaria y de la emergencia de las primeras denuncias por corrupción (la leche de Vicco, los bonos de Cardozo), el presidente temió una salida anticipada del ejecutivo. El fantasma del fin del gobierno de Alfonsín rondaba la atmósfera política. Ante esa eventualidad, la sucesión habría de recaer en el vicepresidente⁹; esta posibilidad de recambio no resultaba bien evaluada por Menem. La otra razón yacía en su necesidad de un candidato capaz de hacer una buena elección a la gobernación de Buenos Aires. Fue en ese contexto que le propuso a Duhalde la candidatura para las elecciones de septiembre de 1991, intentando alejar los dos espectros: crisis presidencial y, en caso de que ésta no ocurriera, derrota bonaerense. El vicepresidente demoró seis meses en responder al convite; el tiempo necesario para evaluar las oportunidades y los obstáculos que la gobernación podía significar en su ascendente carrera política. El tiempo que le llevó tomar la decisión jugó a su favor. Impidió la instalación de otro postulante favoreciendo, a su vez, la aceptación de las condiciones que habría de poner. Entre ellas, la más importante implicó una redefinición de la relación financiera entre la nación y la provincia. A lo cual obviamente accedió el nuevo ministro, quien veía por esos días estabilizarse la economía. Este éxito, al tiempo que ahuyentaba el fantasma de una salida anticipada de Menem, incrementaba las posibilidades de Duhalde de lograr la gobernación y contar con recursos para su gestión.

Duhalde expresaba el oficialismo nacional en Buenos Aires; es decir, se trataba de la “continuidad” de las políticas exitosas del presidente. Sin embargo, no representaba el oficialismo subnacional, simbolizado en Cafiero. Esto debía quedar claro desde el inicio. Por lo tanto la estrategia discursiva de Duhalde durante la campaña apuntó a descalificar al gobierno provincial de manera solapada, al advertir, por ejemplo, sobre la injusta distribución de los recursos federales. Sus negociaciones con Menem y con Cavallo le permitieron garantizar a los bonaerenses que si él ocupaba la gobernación en La Plata, recibiría los recursos necesarios para salir de la crisis provincial. De esta manera disparaba un tiro por elevación a la administración saliente. En consonancia con el discurso del titular de Economía de la Nación, el vicepresidente Duhalde —en su lenguaje llano— remitía finalmente a la implantación de una administración eficiente. Con ello evitaría el “amiguismo” en el Estado provincial, en donde los técnicos, y no los allegados al

⁹ Sidicaro (2002: 173) registra el clima de salida anticipada.

gobernador, ocuparían los lugares correspondientes a los expertos. El discurso acorde con, y junto a, la situación económica nacional produjo una combinación eficaz que catapultó a Duhalde a la cúspide política provincial.

En resumen, la alineación de Duhalde con Menem marcó el principio de un camino político de acumulación sostenida de poder. Cuando ganó la gobernación ya había construido un poder relativamente importante en el PJ provincial. Para lograrlo se posicionó entre el cafierismo y el menemismo ortodoxo, utilizó a su favor tanto los momentos prósperos como los descensos que atravesó el gobierno nacional y supo hacerse un lugar en los medios¹⁰. Los vaivenes producidos por los circunstanciales períodos de calma y turbulencia, tanto económica como política, que transitó Menem, en sus dos primeros años al frente del gobierno nacional (hasta la llegada de Cavallo y la convertibilidad) fueron hábilmente utilizados por el bonaerense para continuar acumulando poder. La convergencia de una particular situación nacional con otra provincial le facilitó llevar adelante, desde temprano, un proyecto político autónomo de Menem. Supo volcar a su favor los vaivenes de la política nacional con el debilitamiento del cafierismo a nivel provincial¹¹. Este, finalmente, habrá de devenir duhaldista.

Las primeras fisuras públicas entre el presidente y el gobernador comenzaron hacia 1993-1994, años de las reformas constitucionales, nacional y provincial¹². La cuña visible y también la excusa la constituyeron la economía y la cuestión social; la estabilidad, en la visión de Duhalde, debía ir acompañada de la realización de la justicia social. Con este reclamo congregó en torno a su figura aquellos dirigentes justicialistas disconformes con la política oficial. De ese modo, a medida que afirmaba su polo de poder terri-

¹⁰ Esto me lo hizo notar Laura Masson, quien lo había relevado en una investigación que estaba realizando.

¹¹ En el discurso de asunción, con tono y lenguaje propios de los jefes justicialistas tradicionales afirmaba: “Quiero, entonces, expresar que llevaré para siempre en *mi corazón* la gratitud hacia el *pueblo argentino por el cariño y la confianza* que me ha deparado y hacia mis coprovincianos por *la fe y la esperanza* que en mí han depositado” (Luchessi, s/d: 29) [énfasis nuestro]. El discurso hallaba antecedentes en declaraciones realizadas por Duhalde desde 1988: al Estado provincial ineficaz y sobredimensionado, producto del asalto clientelar (de los gobiernos anteriores), opondría una “auténtica moral del poder”; un sistema educativo abandonado (por lo cual había colapsado) cedería paso a la defensa de la escuela pública; la lucha contra el sida, la droga y el desempleo tendrían como meta la recuperación de la familia (contra la cual atentaban estos flagelos); la máquina del delito sería desmontada para dar paso a la seguridad pública. Un discurso de tinte fundacional iba en línea con el de Perón en 1946 y con el Menem en 1989. El flamante gobernador se disponía a refundar la provincia.

¹² Palermo y Novaro (1996) explican las negociaciones que mantuvieron Menem y Duhalde a propósito de ambas constituyentes.

torial e institucional, se distanciaba y diferenciaba de Menem. Si la estrella de éste como jefe del PJ imperceptiblemente comenzaba a apagarse (Palermo y Novaro, 1996), el tiempo de Duhalde, para ocupar ese lugar, se aproximaba. Los recursos provenientes del “Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense” facilitaron numerosas políticas públicas y sociales que proporcionaron la imagen, fomentada por la propaganda del Estado provincial, de un gran hacedor. Por lo tanto, su principal tarea política, consistía en evitar que otro peronista, incluido Menem, anclase con fuerza en su territorio.

Llegado el tiempo de las elecciones legislativas nacionales de 1993, la masa de votos peronistas de la Provincia de Buenos Aires ayudó al triunfo del peronismo a nivel nacional, con lo cual resultó, sin duda, un plebiscito favorable a la gestión de Menem. Pero la posibilidad de la reelección presidencial necesitaba los votos, además de la habilitación constitucional. En consecuencia, la permanencia de Menem al frente del ejecutivo quedaba, de algún modo, ligada a Duhalde (*impacto cooperativo*)¹³. Pues, si en 1993 un pacto que hizo mucho ruido sellaba el acuerdo Menem-Alfonsín, que habilitó al primero a ser candidato nuevamente, otro más silencioso encarnado en Menem-Duhalde aseguraba en las urnas esa reelección. La contraparte favorable al gobernador fue la promesa de la sucesión presidencial, lo cual hizo, tempranamente, ubicar a Duhalde en ese rol¹⁴. Sin embargo, el compromiso otorgaba a Duhalde cierto poder de veto; ello explica por qué los años del acuerdo y del esplendor, 1993 y 1995, anunciaban al mismo tiempo tempestades.

A partir de 1994, el gobernador se lanzó a construir su propio espacio de liderazgo dentro del PJ nacional, con relativa autonomía de Menem, en vistas a garantizarse su legado. Tres gestos dan cuenta de la forma en que se proponía lograr su objetivo: asegurarse su propia reelección al frente del ejecutivo provincial, intervenir en la designación del acompañante de Menem en la fórmula presidencial para 1995 y acentuar un discurso político que lo diferenciara del presidente. La Convención Constituyente que reformó la Constitución de Buenos Aires dispuso que los votantes de ese distrito se pronunciaran a favor, o en contra, de la habilitación de la candidatura de Duhalde para las elecciones a gobernador. Así, el 2 de octubre de 1994 se

¹³ Duhalde no conseguía los números para su reelección dado que la oposición del Frente Grande, del riquismo y otras fuerzas provinciales se lo impedían. En esos momentos se rumoreaba que Menem intervino para hacer cambiar de idea a Rico, quien terminó dado sus votos a la reelección.

¹⁴ Palermo y Novaro (1996: 437).

llevó a cabo la consulta popular que otorgó un cómodo triunfo al gobernador, cuando el 61,5 por ciento del electorado lo habilitó a presentarse por un nuevo período. El segundo gesto consistió en reafirmarse como el sucesor a partir de alejar posibles competidores. Así sucedió con el nombre del vicepresidente para la siguiente competencia presidencial, en cuya elección intervino Duhalde. Barajar los nombres Alberto Pierri, Carlos Reutemann y Rodolfo Gabrielli cumplía la función de obstaculizar la candidatura de Ramón Ortega, propuesta por Menem y resistida por el gobernador, quien temía que el tucumano se convirtiese en delfín y sucesor. Carlos Ruckauf emergió, entonces, como el candidato aceptado por Menem que le permitió a Duhalde alejar un competidor, para él, peligroso (*impacto provincializador*).

El tercer gesto consistió en la adopción, con el correr del tiempo, de una actitud de “apoyo crítico” a la marcha del gobierno nacional. El año 1994 presenció distintos actos y palabras del gobernador distanciándose de Menem desde posiciones populistas¹⁵. Frases como, “la hora de la estabilidad debe dejar paso a la hora del trabajo” y autodefiniciones de su identidad como “peronista biológico, no menemista” (Palermo y Novaro, 1996) expresaban esa distancia. Por eso, cuando la fórmula Duhalde-Romá acompañó la oferta nacional peronista de la dupla Menem-Ruckauf, el gran acuerdo entre el jefe del peronismo y el caudillo provincial ocultaba el origen de una distancia cada vez mayor y de una conflictividad creciente por la sucesión y el liderazgo. El año de las reelecciones, 1995, los mostraba juntos; sin embargo, el sustento de esa unión radicaba, casi exclusivamente, en la ambición y la conveniencia.

Cuando todo futuro parecía predecible, la política nacional, una vez más, permeaba el distrito bonaerense. Esta vez la suerte de Duhalde se vio jaqueada por una estrella ascendente en el campo de las fuerzas políticas. Su temor, ante la amenaza que el naciente Frepaso podía significar, no era coyunturalmente infundado. De ahí que su distancia con la dupla Menem-Cavallo en torno a la política económica y a la necesidad de volver a los principios de la justicia social también se vinculó a la emergencia de un nuevo adversario procedente del espacio nacional. Así, pasado el tiempo electoral, cuando las cifras nacionales del desempleo mostraron de manera cruda la realidad económica, era dable pensar que el presidente empezara a perder terreno. Esa evaluación abría las puertas al tema sucesorio. Duhalde

¹⁵ En un acto en La Matanza se refirió de manera hostil a “las teorías economicistas que privilegian al capital financiero, a la renta y no al trabajo” en abierta oposición a la política de Menem-Cavallo (Palermo y Novaro, 1996: 443).

conjeturó, entonces, que había llegado la hora de proclamar públicamente su candidatura. Por eso, un tanto prematuramente, y ante la reticencia de Menem a nombrar sucesor, Duhalde se postuló para 1999, autohabilitándose, de este modo, como el heredero peronista del presidente.

Sin embargo, dado que la principal amenaza no se inscribió en el futuro diseño justicialista sino que provino del Frepaso, su carrera rumbo a la Presidencia de la Nación sufre el primer traspie cuando su mujer, Hilda González de Duhalde, pierde las elecciones legislativas en 1997 frente a Graciela Fernández Meijide¹⁶. Cuando la nueva coalición, con su candidata encabezando las caravanas capaces de incursionar en pleno corazón del poder duhaldista, enfrentó decidida y certeramente al peronismo provincial, éste no supo responder al desafío. La aspirante frepasista, sin hacerse cargo de la indudable tensión entre Duhalde y Menem, con un discurso sencillo los acusó, apelando a la nominación *menemduhaldismo*, por su conjunta trayectoria política. Dicha expresión responsabilizaba a ambos por el desempleo, la corrupción, la falta de independencia de la justicia y la inseguridad. Ni la esposa ni el gobernador supieron desmarcarse del presidente, o por el contrario defenderlo, de las críticas propinadas.

La decisión del matrimonio Duhalde frente al problema planteado radicó en provincializar la elección. Es posible conjeturar que de ese modo se hallaban en condiciones de matar dos pájaros de un solo tiro: evitar cualquier referencia a Menem y descalificar a una *porteña* que incursionaba en su territorio, ubicándola en el lugar de una advenediza. Erráticos, sin embargo, cambiaron permanentemente su estrategia de confrontación con la postulante aliancista. Descalificaban a su adversaria con diversos mote, como *paqueta de Barrio Norte*, sin lograr que los mismos prendieran en el electorado, a juzgar por las encuestas. Ni la estrategia de revivir la animadversión entre provincianos y porteños ni la de avivar pretendidos enfrentamientos de clase (la candidata aliancista era acusada de no hablar el lenguaje de los humildes) resultaron exitosas. Fernández Meijide derrotó a Hilda de Duhalde con el 48,3 por ciento de los votos frente al 41,3 por ciento que logró su contrincante. Esos 7 puntos de ventaja no sólo daban cuenta de la derrota del peronismo en su principal bastión (*impacto nacionalizador*) sino que herían gravemente las perspectivas presidenciales de Duhalde para 1999. El triunfo aliancista y su contracara, el fracaso de los Duhalde, ofrecieron a Menem la excusa perfecta para desplazar a Duhalde de la posición de heredero y una excelente oportunidad de buscar otro sucesor.

¹⁶ Para un análisis de esta elección, ver Ollier (2001).

La derrota de su esposa debilitó al gobernador también ante sus pares. Éstos, que no veían con buenos ojos los recursos enviados a la Provincia de Buenos Aires desde el gobierno nacional, se encontraron frente a un candidato que venía de sufrir un revés electoral. Menem, en parte aprovechando este tropiezo y en parte convencido de que la derrota de un jefe justicialista implicaba su desplazamiento (así lo entendió siempre), encontró un buen argumento para congelar la candidatura de Duhalde. El descalabro electoral permitía desconfiar de las chances de Duhalde de ganar en 1999. En consecuencia, el presidente aprovechó la ocasión para forzar las instituciones e intentar continuar al frente del ejecutivo.

De manera abierta, Duhalde y Menem llevaron adelante una conocida confrontación, sobre la que no voy a volver aquí, cuyos resultados debilitaron aún más las posibilidades del gobernador de alcanzar la presidencia¹⁷. En este artículo me interesa, en cambio, destacar dos cuestiones. La primera refiere al período durante el cual Menem tensiona el sistema político en pos de su reelección. En ese proceso será el gobernador bonaerense quien comandará la ofensiva contra la re-reelección del riojano y logrará bloquearlo políticamente dentro del justicialismo (*impacto provincializador*). Detrás del resultado de la confrontación política corrió la decisión jurídica que lo inhabilitó. La segunda cuestión la constituyeron sus maniobras tendientes a contrarrestar las acciones del menemismo para debilitar y condicionar sus chances presidenciales. Si bien sus operaciones no le permitieron ganar la elección, Duhalde logró, en medio del vendaval, defender su bastión. El peronismo de Buenos Aires no se vio arrastrado por su derrota nacional. Cuando casi todo parecía perdido, la ciudadanía provincial ofrendó mayoritariamente su voto a la fórmula peronista Carlos Ruckauf-Felipe Solá¹⁸. La relevancia de este triunfo impactó en el gobierno aliancista (*impacto provincializador*) al disminuir su capacidad política frente a la oposición y al restarle poder al Frepaso ante la UCR. Golpeado por su performance nacional, Duhalde continuó fortalecido dentro del peronismo provincial, y por lo tanto en el interior de la dirigencia justicialista. Su voz se escucharía intacta en la crisis de 2001.

La transición iniciada con la destitución de De la Rúa dio lugar a la tercera y última etapa relevante de la relación de Duhalde con Menem. Aquellos agitados días pusieron en evidencia la fragmentación que atravesaba el peronismo nacional, el cual encontró, en esa coyuntura, sus facciones y

¹⁷ Para mayores referencias de la contienda, Ollier (2001 y 2004).

¹⁸ Con el 48,3 por ciento de los votos el PJ venció a su contrincante, que obtuvo el 41,1 por ciento.

tendencias reagrupadas en torno a dos polos: el interior y Buenos Aires¹⁹. Por eso la coalición de gobernadores del primer bando logró la nominación de Rodríguez Saá contra los designios de la provincia donde el jefe político peronista seguía siendo Duhalde. Cuando las aspiraciones del Presidente provisional lo estimularon a permanecer en el cargo más allá de lo acordado (y apoyado por Menem), despertando la oposición de los otros aspirantes al sillón de Rivadavia, Duhalde se alzó con la Presidencia interina de la República. A la fracasada coalición de los gobernadores del interior le sucedió, entonces, la exitosa coalición de la Provincia de Buenos Aires, que incluyó al radicalismo comandado por Alfonsín (*impacto provincializador*). Los gobernadores justicialistas, en tanto carecían de otra alternativa, aceptaron en silencio el nuevo destino de su par bonaerense. Fue también la ocasión del vicegobernador, Felipe Solá, para trepar un escalón más, al abandonar su cargo Carlos Ruckauf, probablemente debido a su insolvencia para continuar gobernando la provincia.

Duhalde debió enfrentar nuevamente la oposición de Menem; para lo cual había tomado una decisión: impedir que el ex mandatario fuera el aspirante justicialista a la presidencia²⁰. Como la vía legal, elecciones internas abiertas simultáneas y obligatorias, brindaba una mayor oportunidad a Menem de salir victorioso en el PJ, el Presidente interino consiguió que la UCR votase su suspensión. En reemplazo, y por única vez, cada partido recurriría al método que considerase más conveniente. Es en este marco que Kirchner resultó el postulante del oficialismo a la presidencia. Es interesante observar cómo el disciplinado PJB y sus seguidores ofrendaron a Kirchner el número suficiente de votos para alcanzar el ballotage (*impacto provincializador*)²¹.

En suma, las relaciones entre Menem y Duhalde y el caso de Cafiero trajeron a escena la imbricación de las instancias nacional y provincial a través de sus diferentes impactos (ver Cuadro 1); nacionalizador: la nominación de Duhalde a la gobernación, la derrota de su mujer en la contienda legislativa, las repercusiones negativas de la ambigüedad de Menem en la campaña presidencial de Duhalde; *provincializador*: la destitución de Cafiero de la conducción del PJ nacional luego de perder el plebiscito, la nomina-

¹⁹ Con algunas diferencias, los segmentos del peronismo podían entrar en la categoría de facciones y tendencias de Panebianco (1982).

²⁰ Para un análisis de la presidencia Duhalde y sus dificultades para lidiar con la fragmentación peronista, con Menem y con la situación económica, Ollier (2004).

²¹ En menor medida el voto peronista bonaerense fue para Menem, en segundo lugar, y para Rodríguez Saá en tercero; ver cifras en Calvo y Escolar (2005: 269-270).

ción de Ruckauf a la vicepresidencia de la República, la ofensiva de Duhalde para impedir la modificación de la Constitución y la habilitación de Menem, el triunfo de Ruckauf a la gobernación y sus efectos tanto en el gobierno como en la relación de fuerzas de la Alianza, la nominación de Duhalde como presidente provisional en 2002 y el triunfo de Kirchner a la presidencia; *cooperativo*: el armado de la fórmula Menem-Duhalde, el pasaje de Duhalde como candidato a la gobernación provincial, las elecciones legislativas de 1993 y las reelecciones de presidente y gobernador en 1995. El crepúsculo de Cafiero, la instalación de Duhalde primero como dirigente nacional (vicepresidente) y luego provincial (gobernador), los vaivenes de su relación con Menem, su llegada a la presidencia y su respaldo a Kirchner, vuelven a poner al descubierto el impacto de la imbricación en la construcción de los liderazgos provinciales y sugieren una nueva mirada sobre los liderazgos nacionales.

IV. El predominio nacional sobre la provincia (2003- 2007)

Si luego del infortunio de Hilda de Duhalde en 1997, la discrepancia por la sucesión entre el caudillo bonaerense y Menem devino el núcleo de las confrontaciones en el interior del justicialismo, el primer año de la administración Kirchner exhibió, solapada y crecientemente, una nueva divergencia. Por segunda vez, el jefe del peronismo bonaerense enfrentaba a un presidente peronista. Duhalde se negó, en vistas a conservar intacto su poder provincial, a la participación de los candidatos kirchneristas en las listas bonaerenses para las elecciones de septiembre de 2003²². Esos comicios, a su vez, consagraron a Felipe Solá como gobernador. Es indudable que su triunfo se debió antes que a su gestión al frente del ejecutivo provincial, al poder de Duhalde para ubicarlo en ese puesto, a la alta ponderación del flamante presidente en esa coyuntura y al acuerdo entre el Presidente y Duhalde sobre su candidatura (*impacto cooperativo*). Duhalde mantenía la jefatura del PJB, el control sobre el conurbano bonaerense y un alto poder institucional en la Cámara de Diputados de la Nación²³. Sus conocidos diferentes puntos de vista con Kirchner, proporcionaron finalmente al Presiden-

²² Otro desacuerdo fue la política de Kirchner hacia el accionar de los piqueteros, en tanto los planes sociales formaban parte de los recursos que manejan los intendentes del conurbano bonaerense (antiguamente, exclusivos distribuidores de los mismos). Los piqueteros convertidos en nuevos distribuidores constituían una amenaza.

²³ Para mayor información, ver Ollier (2005).

te una oportunidad, cuando Felipe Solá decidió cambiar de bando para aterrizar en la comarca bonaerense.

Al igual que Menem, el santacruceño comenzó por prescindir del partido. Esta actitud promovió la discordia en tanto Duhalde cuestionaba el opaco nivel de ingerencia del justicialismo en la marcha del gobierno²⁴. Este creía en la necesidad de una mayor participación del PJ en el dispositivo de poder presidencial al tiempo que no veía con buenos ojos a la proclamada “transversalidad”. La negativa del Presidente a ocupar formalmente la jefatura partidaria y el conflicto que sostuvo al excluir a los dirigentes peronistas del acto realizado a propósito del Museo de la Memoria —a levantarse en el predio de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA)—, constituyeron dos eslabones problemáticos más que culminaron en el desconocimiento, por parte de Kirchner, del congreso partidario —en el cual se maltrató a su esposa—. El episodio terminó sin nombrar nuevas autoridades²⁵. Sin embargo, en el momento exacto en que Kirchner emprendió contra el jefe del poderoso aparato justicialista bonaerense, Duhalde tuvo a su favor la presencia de dos problemas cuya solución requerían un justicialismo unido: la protesta social y la rendición del examen económico (y no sólo con el FMI)²⁶. El presidente cesó sus reyertas con el caudillo bonaerense y con el partido. Kirchner renovó su alianza con Duhalde y con los caudillos peronistas que manejaban los aparatos territoriales capaces de llevarle cierta tranquilidad pública. Duhalde pasó a convertirse en el segundo año de gobierno en una figura que contribuía a garantizar el orden y la estabilidad.

En un contexto de fortaleza dentro y fuera del peronismo, para las legislativas de octubre de 2005 Kirchner emprendió una disputa frontal contra Duhalde para debilitar su posición de timonel del peronismo bonaerense. La divergencia encontró un primer escalón favorable al presidente cuando en medio de la relación entre ambos se instaló el gobernador Solá. El altercado entre Duhalde y Solá resultó propicio para que Kirchner hiciese pie en la provincia donde varios intendentes del conurbano resultaron de extrema utilidad en esa operación. La figura del gobernador se convirtió en la posibilidad para disciplinar al PJB bajo el bastón presidencial (*impacto nacionalizador*).

²⁴ Para un análisis detallado de la relación Duhalde-Kirchner, ver Ollier (2005).

²⁵ Kirchner luego obligó a renunciar a las autoridades quedando acéfalo y luego intervenido.

²⁶ Se acercaba la fecha de negociar con los acreedores externos parte de la deuda argentina.

En septiembre de 2004, el mandatario bonaerense respaldó públicamente la candidatura de Cristina de Kirchner como senadora nacional por la provincia, lugar que el duhaldismo de pura cepa había reservado para Hilda de Duhalde. En respuesta, el ex gobernador anunció su postulación a jefe del PJB, bajo el argumento de evitar una fractura. Inmediatamente estalló el conflicto intraperonista. A partir de allí la intervención de Kirchner a favor de Solá dio paso a una historia conocida. No cabía ninguna duda que el retorno fugaz a la jefatura justicialista bonaerense —por parte de Duhalde— implicaba una fuerte señal de su decisión de conservar el poder provincial; destinada a impedir que Solá enfrentase al duhaldismo en buena parte de la provincia, proponía listas de unidad. Una mera proclamación reemplazaría la competencia partidaria. Al quedar Solá en minoría, el duhaldismo estaría en condiciones de obtener el triunfo. De esta manera Duhalde se aseguraba la hegemonía frente a Kirchner en las negociaciones por las candidaturas a legisladores nacionales.

Probablemente sin contrariar los deseos presidenciales y acompañado de varios intendentes, el gobernador lanzó su línea interna para diferenciarse de los duhaldistas, bajo el pretexto de terminar con la “vieja política”. Mientras tanto, el ex Presidente provisional definía su línea “Lealtad” en vistas a poner un límite a las pretensiones del gobernador y, en consecuencia, evitar la intervención de la Casa Rosada en su distrito. Pero la suerte estaba echada. El debate sobre la ley de presupuesto dio pie, a principios de 2005, a que se desencadenasen las desinteligencias entre el duhaldismo y el felipismo, a propósito de un conflicto que involucraba al gobierno nacional²⁷. La mediación de Kirchner no se hizo esperar, permitiendo la resolución institucional de la crisis desatada. Sin embargo, el problema del liderazgo permanecía abierto: ni Duhalde podía hacer y deshacer en su distrito ni Solá contaba con fuerza propia para doblegarlo. El desempate comenzó lentamente al iniciarse la discusión por la renovación legislativa en la provincia. Solá armó su propio bloque en la legislatura, pasando a convertirse en la segunda minoría, en tanto el duhaldismo retenía el predominio de la Cámara Baja. Desde su nuevo ámbito, Solá se autohabilitó para negociar espacios en la confección de las listas legislativas. La sola posibilidad de que Kirchner estuviese del lado del gobernador impactó en varios distritos bonaerenses: 48 de los 76 intendentes peronistas suscribieron al kirchnerismo expresado por el gobernador.

²⁷ Para mayor información sobre la disputa Duhalde-Solá y la intervención de Kirchner a propósito del presupuesto, ver Ollier (2005).

Pese a la escisión del PJB, la relación entre Kirchner y Duhalde permanecía en estado de tregua, incluso la candidatura a senadora por el peronismo bonaerense de Cristina Fernández venció la resistencia del duhaldismo, sobre todo cuando las encuestas mostraban que superaba por un amplio margen a la señora de Duhalde (desde el inicio los números indicaban que la Senadora estaba más de 15 puntos por encima de la Diputada en intención de voto). Por lo tanto, la postulación de la dirigente bonaerense quedó congelada y el duhaldismo se dispuso a ubicar la mayor cantidad de aspirantes propios en las listas kirchneristas. El 27 de abril, el gobierno lanzó la campaña electoral nacional en un acto realizado en el estadio cerrado de Obras Sanitarias, cuya oradora principal fue Cristina Fernández y donde no faltaron las menciones a Evita y Perón. Allí la Primera Dama recalcó la estrategia ya planteada por Kirchner: asumir la elección como un virtual plebiscito a la gestión presidencial. En ningún momento aludió a su propia candidatura (*Clarín*, 28/4/2005). El acto resultó una muestra contundente del acercamiento de Kirchner a la vieja corporación peronista. Estuvieron presentes el arco sindical en pleno, Solá y casi todo su gabinete. La frágil tregua se rompió ese mismo día cuando Hilda Duhalde cuestionó que el presidente criticara la alianza entre López Murphy y Macri.

La ruptura, preanunciada en esas palabras, se produjo cuando Duhalde se negó a aceptar las condiciones presidenciales en el armado de las listas del PJ bonaerense. Por primera vez, en más de una década, emergía una oposición fuerte contra el caudillo, que le discutía su liderazgo y manejaba los recursos provinciales. Solá lanzó el Frente para la Victoria donde celebró la candidatura de Cristina Fernández, elogió al Presidente y se presentó como su proyecto en la provincia (*Clarín*, 8/5/2005). Resultaba evidente que el gobernador no estaba solo. En respuesta a esta maniobra, el máximo órgano de conducción del peronismo bonaerense, el Congreso Provincial, convocado por el duhaldismo, resolvió sancionar a los afiliados que en octubre compitiesen por afuera del PJ. El final de la historia fue la presentación, el 1 de julio de 2005, de dos listas —la oficialista (Cristina Kirchner) y la opositora (Hilda Duhalde)— que reflejaban la disputa nacional penetrando en el territorio bonaerense (*impacto nacionalizador*)²⁸. En una situación plagada de ironías el hasta ayer hombre fuerte del peronismo bonaerense pasaba, junto con el PJB, a ser opositor al oficialismo en su distrito. El triunfo de Cristina Kirchner trajo aparejado el pasaje del ex aparato duhaldista hacia la órbita

²⁸ Sus votantes eligieron 23 senadores provinciales de cuatro secciones electorales y 46 diputados de las cuatro secciones restantes.

de una nueva conducción con vértice en Kirchner²⁹. La designación de Daniel Scioli (otra vez un vicepresidente sería el postulante a gobernador del PJB) o de cualquier otro para el 2007 da cuenta del requisito que debe cumplir el aspirante: ser “el” elegido por la voluntad presidencial (*impacto nacionalizador*).

En suma, el vínculo de Kirchner con Duhalde en la primera etapa, y las maniobras del Presidente y su nuevo aliado, el gobernador Solá, en la segunda, trajeron a escena la imbricación de las instancias nacional y provincial a través de sus diferentes impactos (ver Cuadro 1); *nacionalizador*: la candidatura de C. de Kirchner a la senaduría y la postulación de Scioli a la gobernación; *provincializador*: no hay; *cooperativo*: la nominación y el triunfo de Solá a la gobernación y la relación mantenida entre Kirchner y Duhalde entre 2003-2004. Advierto éste último porque dadas las frágiles condiciones de llegada del presidente Kirchner, el grado de cooperación de Duhalde resultaba relevante. Luego de las elecciones de 2005 se observa una total pérdida de autonomía política de la provincia en relación al poder central.

Un resumen de los diferentes períodos muestra que el primero, centrado en la disputa entre Cafiero e Iglesias, contiene tres impactos nacionalizadores: dos provincializadores y uno cooperativo. El segundo período, definido por la relación Menem-Duhalde, presenta tres impactos nacionalizadores: seis provincializadores y cuatro cooperativos. El tercero, enfocado en la presidencia de Néstor Kirchner, advierte dos impactos nacionalizadores y dos cooperativos. Debemos señalar aquí la ausencia de impacto provincializador que devela la falta de autonomía política que posee hoy la Provincia de Buenos Aires. Si contabilizamos el número total de impactos observamos ocho nacionalizadores, ocho provincializadores y seis cooperativos. El empate entre los dos primeros es una prueba de aquello que sostuvimos al inicio del artículo: resulta un lugar común afirmar que desde antaño la Provincia de Buenos Aires ha jugado un rol preponderante en la política argentina. Sin embargo, la provincia sufre, al mismo tiempo, un marcado proceso de “nacionalización”; esto es, un impacto decisivo de la política nacional en su territorio. El empate da por tierra con el argumento sobre la exclusiva relevancia de la política provincial sobre la dinámica nacional.

²⁹ Nuevamente el peronismo bonaerense planteó una división en las urnas capaz de desafiar el liderazgo partidario del distrito. Pese a las diferencias (Cafiero decidió el camino extra-partidario porque no habilitaron la competencia interna, mientras Kirchner y Solá lo hicieron para no competir por dentro) las dos situaciones tienen en común la derrota del PJB a manos de peronistas agrupados bajo otra sigla.

V. Reflexiones finales

Pensando hacia delante, el artículo da lugar a algunas reflexiones con las cuales es posible colocar un provisorio punto final. La primera descansa en la presunción que subyace al texto: la imbricación de las políticas nacional y bonaerense, al poseer una influencia definitiva en la emergencia, la estabilidad y el declive de los jefes peronistas provinciales, establece la singularidad de Buenos Aires en relación al interior. Sin descartar las particularidades capaces de distinguir a otras provincias, este supuesto coloca a Buenos Aires, en su nexa con la nación, en una posición de fortaleza y de debilidad particularmente significativa. Desde esa perspectiva, la irregularidad, la imprevisión y el contenido de los impactos advierten no sólo la ausencia de una relación lineal entre ambos territorios sino también la presencia de una clara tensión en la definición de los rumbos de la política (segunda reflexión). Las resoluciones de dicha tensión, cargada de conflictos, influyen de modo decisivo en las dinámicas nacional y provincial.

Volviendo la mirada al tema central desarrollado, estas notas esbozan una descripción tentativa del peronismo bonaerense cuyo estudio debería asentarse en tres pilares: (1) la relevancia de sus liderazgos (2) comprendida dentro de los límites de una configuración política identificada como peronista, (3) la cual ha demostrado una ininterrumpida capacidad de acceso y permanencia en el gobierno provincial. Cada uno de ellos contiene una reflexión que se suma a las anteriores y que gira en torno a tres nociones (liderazgo, partido y gobierno). Comienzo por el primero.

Fabbrini (1999: 10) distingue entre liderazgo (actividad) y líder (actor)³⁰. Atendiendo a esta distinción, el liderazgo debería ser analizado en una doble dirección: hacia adentro del partido y en relación con su entorno (Panebianco)³¹. Desde esta perspectiva, en dirección al primero podemos computar cuando Duhalde prefirió formar parte de las huestes menemistas, o cuando Solá eligió integrarse al kirchnerismo; en dirección al último registramos cuando Cafiero optó por dar batalla por fuera del justicialismo o cuando Duhalde recurrió a Ruckauf y a Solá como candidatos capaces de

³⁰ El autor distingue entre líder (actor) y liderazgo (actividad) y define al último como una relación que se establece para resolver problemas específicos o para promover un resultado deseado. El liderazgo no sólo no coincide con el líder sino que aquel es una actividad que se desarrolla en un contexto y en un período de tiempo. Citado y traducido por Carrizo (2002: 245).

³¹ Acudo a la noción de entorno de Panebianco (1982) que refiere tanto al propiamente partidario, el momento electoral, como la sociedad en la cual un partido se desenvuelve.

captar votos independientes. Esto explica que no todos los gobernadores bonaerenses fueron a su vez jefes del peronismo provincial. Aunque todos los jefes provinciales del peronismo fueron gobernadores (Cafiero y Duhalde)³². Acá suele emerger un problema: la exigencia de convalidación en las urnas ha llevado a los jefes partidarios (claramente a Duhalde) a tener una “política de candidatos” capaz de amenazar su poder al conferir un rol decisivo a los aspirantes. Cuando éstos ocupan el ejecutivo, si deciden “independizarse” (llevando a cabo su propio juego político —como sucedió con Solá en relación a Duhalde—), se hallan en condiciones de poner término no sólo al liderazgo sino a la existencia del líder como tal. El hecho evidencia las limitaciones que ponen, tanto al liderazgo como al líder, la combinación de reglas, la configuración partidaria y el entorno. No obstante las restricciones de los liderazgos, sus capacidades para desenvolverse dentro de ellas también cuentan; pues ni Cafiero, pese a su rol clave en la renovación peronista y su asenso a la conducción nacional, logró sostener su liderazgo de modo prolongado, ni Ruckauf ni Solá llegaron a construirlo, aunque obtuvieron la gobernación provincial.

En este sentido, además de los condicionantes que la combinación de reglas, configuración partidaria y entorno establecen sobre el desempeño del liderazgo, sería interesante explorar los atributos que demanda la jefatura peronista. Tanto Cafiero como Duhalde fueron depositarios de una conjunción de componentes tradicionales y modernos. Los primeros tienen que ver con la presencia de un sustrato caudillesco capaz de acentuar las relaciones personales, no sujetas a reglas, que privilegia la relación cara a cara³³. Los segundos se vinculan a la instauración de ciertas reglas, como la elección interna, y la atención prestada a las encuestas y a los humores de la opinión pública y la presencia de consultores de imagen asesorando al líder o al candidato, para nombrar algunos de los recursos de la política de hoy. Las elecciones periódicas, la imposibilidad de la reelección indefinida y otros rituales de la democracia representativa, impiden la eternización de los caudillos peronistas bonaerenses; con lo cual la noción misma de caudillo, en el sentido tradicional, merece matices.

En resumen, ciertas capacidades políticas personales (fundadas en una combinación de rasgos tradicionales y modernos) parecieron ofrecer a diferentes dirigentes partidarios la ocasión para llegar y estabilizarse en el po-

³² Dejo de lado a Iglesias pues viene del período previo a la democracia de 1983.

³³ En este sentido Duhalde fue mucho más lejos que Cafiero. El primero era famoso por sus multitudinarios asados (y fútbol) con los dirigentes peronistas donde renovaba ese vínculo de manera permanente.

der; sin embargo esos atributos personales, reforzados incluso por una versión de la “personalización de la política”, siempre se desplegaron dentro del juego desarrollado centralmente en el conglomerado justicialista (tercera reflexión). Es decir, la personalización de la política no logra, en el diseño peronista, despojar a sus líderes de toda referencia identitaria³⁴. Si bien la personalización del poder conforma un dato claro del peronismo bonaerense, los gobiernos constitucionales, al suponer un poder impersonal basado en reglas formales que otorga al liderazgo un tinte burocrático ubica en el “cargo”, antes que en la persona que lo ocupa, el fundamento último del poder (D’Alessandro, 2006). Ahora bien, si las capacidades políticas de los líderes aparecen enmarcadas dentro del conglomerado y la identidad peronista, la pregunta que queda abierta refiere a cuáles son los márgenes de autonomía a los que un líder puede alcanzar, y sus posibilidades de ejercer el liderazgo. De ahí la dificultad de referir, de manera lisa y llana, a líderes sin partido.

Esta reflexión nos mueve, entonces, hacia el otro pilar (gobierno), que desde nuestra mirada emerge estrechamente ligado al partido, al liderazgo y al líder en el peronismo bonaerense. Los cuatro recambios de sus máximos referentes en 24 años (Iglesias, Cafiero, Duhalde y Kirchner) sugieren que la cohesión identitaria se debe a la presencia de una serie de jefes locales, en general intendentes, que negocian sus posiciones con el líder correspondiente (sea gobernador o presidente). No se trata simplemente de la subordinación del partido al gobierno. Más bien advierto la existencia de una configuración partidaria cuyo poder reside en el gobierno, hasta tal punto que éste acaba constituyéndola (cuarta reflexión). El gobierno (nacional, provincial o local) emerge, entonces, como la única instancia de representación colectiva, y en consecuencia sus ocupantes se convierten en los verdaderos representantes de la ciudadanía (quinta reflexión). Esto podría explicar que el PJ en el gobierno se desdobra en oficialismo y oposición, como bien lo ha señalado Torre (1999); desdoblamiento que acaba constituyendo la garantía de permanencia en el gobierno. Las elecciones legislativas de 2005 lo mostraron con claridad: el oficialismo provincial (C. Kirchner) venció a la oposición (H. G. de Duhalde); entre ambos se llevaron la mayor parte de los premios³⁵. Sin embargo el desdoblamiento puede pensarse tam-

³⁴ Si Juan Carlos Blumberg fuese candidato a gobernador estaríamos frente al modelo de personalización de la política de un *outsider* (o político sin partido). En cambio Scioli no dejaría (ni él ni la ciudadanía) de referenciarse en el peronismo kirchnerista.

³⁵ En este sentido el artículo no acuerda con la caracterización de Levitsky (2003 y 2005) quien supone un caos peronista que no advierte el tipo de lógica vertical que, desde el gobierno, estructura al peronismo bonaerense (del cual toma ejemplos para su publicación de 2003).

bién en su camino para lograr el gobierno, y no sólo conversarlo (sexta reflexión). El justicialismo ofreció dos alternativas en las elecciones legislativas de 1985 cuando se fraccionó para quedar como opción para la gobernación en 1987. Si el hecho fue excepcional merece ser explorado. Es decir, esa colocación dual sólo se comprende en el marco de la lógica peronista orientada hacia el gobierno, es decir, hacia la posición donde reside, y se ejerce, el poder político de manera directa. De ahí que el gobierno acaba reacomodando y redefiniendo el liderazgo, el líder y el partido. Sólo en ese marco se comprenden tanto la vieja noción de caudillo como los nuevos atributos de personalización de la política y del poder.

Bibliografía

- Amaral, Samuel (2005). "Fama nacional y política local: Pinky en La Matanza, 1999", en Amaral, Samuel y Susan C. Stokes (comps.), *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Buenos Aires, Eduntref.
- Arias, María Fernanda (2004). "Institucionalización partidaria en el justicialismo: la corriente renovadora" en *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 3, Buenos Aires.
- Auyero, Javier (1997). "Evita como Performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires", en Auyero, Javier (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.
- Béjar, María Dolores (2005). *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, Buenos Aires, Siglo veintiuno editores Argentina.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*, PENT-Prometeo, Buenos Aires.
- Carrizo, Carla (2002). "Presidentes, partidos y dirigencia política en Argentina: del gobierno del partido al gobierno competitivo (1983-2000)", en Hofmeister, Wilhelm (comp.) *'Dadme un balcón y el país es mío'. Liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- Chiara, M., C. Danani y J. Flic (1997). *El fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación institucional*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- D'Alessandro, Martín (2004). "¿Qué es la personalización de la política? Algunos hallazgos en los medios gráficos, 1983-1995", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 7-8, Buenos Aires, Eudeba, septiembre.
- D'Alessandro, Martín (2006). "Liderazgo político", en Aznar, Luis y Miguel De Luca, *Ciencia Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires, Ariel.

- de Ipola, Emilio (1987). “La difícil apuesta del peronismo democrático”, en Nun, José y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- Fabbrini, Sergio (1999). *Il principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza.
- Frederic, Sabrina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- Gutiérrez, Ricardo (2000). *De la derrota a la reelección: las transformaciones del peronismo entre 1982 y 1995*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Gutiérrez, Ricardo (2003). “Peronismo y democracia entre 1983 y 1995”, en *Política y Gestión*, Vol. 5, Buenos Aires, Escuela Política y Gobierno, UNSAM.
- Hintze, S. (1989). *Estrategias alimentarias de sobrevivencia. Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, CEAL.
- Iñiguez, A. y A. Sánchez (1995). “El conurbano bonaerense y la provincia de Buenos Aires, condensación de la tragedia nacional de la desocupación y la subocupación”, *Cuaderno de trabajo Nº 7*, Buenos Aires, IBAP.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven (2005). “Crisis and Renovation: Institucional Weakness and the Transformation of Argentine Peronism, 1983-2003”, en Levitsky, Steven y María Victoria Murillo, *The Politics of Institutional Weakness Argentine Democracy*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Luchessi, Pablo (s/d). *Los espejos de Duhalde*, Buenos Aires, Editorial Tiempo.
- Malamud, Andrés (2004). “Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires”, en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la Reforma Política Bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo.
- Masson, Laura (2004). *La política en femenino: género y poder en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia-IDES.
- Maurich, Mario Ricardo (2005). “Partidos políticos y gobierno en el ámbito municipal: organizaciones partidarias, gabinetes de gobierno y desempeño democrático en Avellaneda, Quilmas y Florencio Varela (1983-1999)”, en Amaral, Samuel y Susan C. Stokes (comps.), *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Buenos Aires, Eduntref.
- Mc Adam, Andrew (1996). *Cafiero. El Renovador*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor.
- Melón Pirro, Julio César y Nicolás Quiroga (2006). *El peronismo bonaerense. Partido y prácticas política, 1946-1955*, Mar del Plata, Ediciones Suárez.
- Munck, Gerardo (2004). “Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers”, Paper preparado para el Annual Review of Political Science, Vol. 7, Annual Reviews, Palo Alto.

- Mustapic, Ana (2002). “Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan M. Abal Medina (comps), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Navarro, Mario F. (2003). “La provincialización anárquica de la política argentina”, Paper presentado en el VI Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), mimeo.
- Novaro, Marcos (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, Guillermo (1995). “Delegative Democracy?”, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- O'Donnell, María (2005). *El aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*, Buenos Aires, Aguilar.
- Ollier, María Matilde (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ollier, María Matilde (2003). “Argentina: Up a Blind Alley Once Again? From an Alliance in the Executive to a Coalition in Parliament”, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol., 22, N° 2, Londres.
- Ollier, María Matilde (2004). “Hacia un patrón argentino de inestabilidad”, en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, N° 27, año XIV, segundo semestre, Santa Fé, Universidad Nacional del Litoral.
- Ollier, María Matilde (2005). “Liderazgo presidencial y jefatura partidaria: entre la confrontación y el pacto (2003-2005)”, en *Temas y Debates*, Año 9, N° 10, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Ollier, María Matilde (2006). “Más allá del presidencialismo y del parlamentarismo”, en *POSTData*, N° 11, Buenos Aires, abril.
- Ollier, María Matilde y Ana Mustapic (2003). “El futuro del partido justicialista”, en *Textos*, Año 2, N° 3.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Editorial Norma.
- Panbianco, Angelo (1982). *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.
- Sidicaro, Ricardo (2002). *Los tres peronismos Estado y poder económico, 1946-55/1973-76/1989-99*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Torre, Juan Carlos (1999). “El peronismo como solución y como problema”, en Torre, Juan Carlos, et al., *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Norma.
- Walter, Richard J. (1987). *La provincia de Buenos Aires en la política argentina, 1912-1943*, Buenos Aires, Emecé.

Palabras clave

Liderazgo – peronismo – Buenos Aires - nacionalización - territorialización

Key words

Leadership – peronism – Buenos Aires - nationalization - territorialization

Abstract

The article aims to demonstrate the interconnectedness of national politics and those of Buenos Aires Province between 1983 and 2005 expressed in the upper leadership positions of the provincial Justicialist Party. The result is translated in the presence of a gray area where both territories “nest” their political dynamic, producing different scenarios derived from three types of political impact: the “provincializing” (the impact of the province on the nation), the “nationalizing” (the nation’s effect over the province), and cooperative. The article partially refutes the myth of exclusive influence of provincial politics in the national sphere at the same time that it verifies the inverse process by which Buenos Aires Province, as no other sub-national state, suffers from the avatars of macro-politics.

Notas

Balance electoral latinoamericano (noviembre 2005 – diciembre 2006)*

DANIEL ZOVATTO

IDEA Internacional

zovatto_idea@yahoo.com

Introducción

A diferencia del bienio 2003-2004 (Burdman y Zovatto, 2005), durante el cual menos del 13 por ciento de los 500 millones de latinoamericanos renovaron sus presidentes, entre noviembre de 2005 y fines de 2006 América Latina desplegó una intensa agenda electoral. Dos países del Cono Sur (Brasil y Chile), los cinco de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), tres de América Central (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y México —11 de 18— celebraron elecciones presidenciales, cuyos resultados delinearon un nuevo mapa político regional. Además, hubo elecciones legislativas concurrentes en nueve países; no simultáneas en Venezuela (un año antes de las presidenciales); parcialmente concurrentes en Colombia (dos meses antes de las presidenciales), y dos elecciones de medio período (El Salvador y República Dominicana)¹. Junto a estos procesos se realizaron dos referendos, uno en Bolivia y otro en Panamá, además de una elección para Asamblea Constituyente en Bolivia.

Si a esto sumamos las elecciones generales de Canadá (enero de 2006) que dieron el triunfo a la oposición conservadora, las de medio período en Estados Unidos (noviembre de 2006) que representaron un fuerte castigo para el presidente Bush y para el Partido Republicano y las presidenciales de

* El autor agradece a Norma Domínguez, Ileana Aguilar y Steffan Gómez su invaluable ayuda en la elaboración de este artículo.

¹ Si bien no son objeto de este estudio, también se celebraron elecciones municipales concurrentes en Honduras, El Salvador, República Dominicana, México y Nicaragua. En Brasil hubo elecciones regionales, y en Costa Rica, Paraguay y Perú elecciones municipales no concurrentes.

Haití (febrero de 2006) que permitieron el regreso del presidente Preval, se puede afirmar que no sólo América Latina sino la gran mayoría de la población del continente acudió a las urnas durante estos 14 meses².

La excepcionalidad de este “rally electoral” latinoamericano registra dos antecedentes en la región desde su retorno a la democracia en 1978: 1989 y 1994. En efecto, durante 1989 tuvieron lugar nueve elecciones presidenciales: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay, y en 1994 ocho elecciones presidenciales: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, pese a su importancia, América Latina nunca había experimentado una agenda tan intensa, como tampoco se había producido, mediante sufragio popular, un cambio político tan profundo y simultáneo como el ocurrido durante estos 14 meses. Esta agenda se da cuando parecería que América Latina entra en un punto de inflexión respecto a lo vivido en los últimos 28 años, desde el inicio de la Tercera Ola democrática. Hoy la región atraviesa una situación mixta donde conviven buenas y malas noticias, pero en un contexto donde prevalece un optimismo moderado debido, en parte, al buen momento macroeconómico.

Entre las buenas noticias aparecen los últimos cuatro años de crecimiento económico por encima del 4 por ciento anual, los avances en algunas áreas sociales y la continuidad del proceso democrático, pese a su déficit. En oposición, se observa la crisis de credibilidad que afecta a la política, los partidos y los parlamentos; la desigualdad en la distribución del ingreso y la exclusión social; la persistencia de la pobreza, que sigue aquejando a alrededor del 40 por ciento de la población, pese al crecimiento económico y, en última instancia, aunque no menos importante, el resurgimiento de brotes nacionalistas y populistas de nuevo cuño. Dentro de este complejo y volátil contexto analizaremos en detalle, en su dimensión socioeconómica, política y de cultura democrática, las elecciones del período noviembre 2005 a diciembre 2006.

² En el Caribe también hubo elecciones generales en Saint Vincent y Granadinas (7 de diciembre de 2005) y en Guyana (28 de agosto de 2006).

Cuadro 1

Calendario electoral latinoamericano 2005-2006 ^a (en orden cronológico)

País	Fecha de elecciones	Tipo de elección
Honduras	27 de noviembre de 2005	Presidencial, legislativa y municipal
Venezuela	04 diciembre de 2005	Legislativas
Chile – 1ª vuelta	11 de diciembre de 2005	Presidencial y legislativa
Bolivia	18 de diciembre de 2005	Presidencial y legislativa
Chile – 2ª vuelta	15 de enero de 2006	Presidencial II vuelta
Costa Rica	5 de febrero de 2006	Presidencial y legislativa
Colombia	12 de marzo de 2006	Legislativas
El Salvador	12 de marzo de 2006	Diputados (intermedias) y Concejos Municipales
Perú – 1ª vuelta	9 de abril de 2006	Presidencial y legislativa
Perú – 2ª vuelta	4 de junio de 2006	Presidencial II vuelta
República Dominicana	16 de mayo de 2006	Legislativas (intermedias) y Municipales
Colombia	28 de mayo de 2006	Presidenciales
México	2 de julio de 2006	Presidencial, legislativa, regional y local
Bolivia	2 de julio de 2006	Referéndum Autonómico y Asamblea Constituyente
Brasil – 1ª vuelta	1 de octubre de 2006	Presidencial, legislativa y regionales
Ecuador – 1ª vuelta	15 de octubre de 2006	Presidencial y legislativa
Panamá	22 de octubre de 2006	Referéndum sobre el Canal de Panamá
Brasil – 2ª vuelta	29 de octubre de 2006	Presidencial II vuelta
Ecuador – 2ª vuelta	26 de noviembre de 2006	Presidencial II vuelta
Nicaragua	5 de noviembre de 2006	Presidencial, legislativa y municipal
Venezuela	3 de diciembre de 2006	Presidenciales

^a Incluye las elecciones presidenciales de Honduras (2005), Chile (2005), Bolivia (2005) y las legislativas de Venezuela (2005). Aunque su análisis no es parte de este ensayo, durante el período de estudio se celebraron elecciones municipales en Costa Rica, Paraguay y Perú.

Fuente: Elaboración propia.

El contexto socioeconómico

América Latina es la única zona que combina regímenes electos democráticamente en todos sus países (salvo Cuba) con altos niveles de pobreza (40 por ciento) y con la distribución más desigual del mundo. Por otro lado, todo análisis sobre la región debe considerar su heterogeneidad estructural, ya que ésta se mueve al menos a tres ritmos diferentes: económico, político y social (Zovatto 2005). En lo económico, algunas naciones (y áreas dentro de los países) se han transformado en motores de liberalización, dinamismo económico y mejoramiento de las condiciones de vida. Los ejes/polos de desarrollo, como Buenos Aires, Santa Cruz de la Sierra, Santiago, San Pablo, el norte de México y la región central de Costa Rica, son ejemplos de esta dinámica. Por el contrario, en otras zonas (algunos países andinos, América

Central y parte del Caribe) se observan bajos niveles de crecimiento, estancamiento de las condiciones sociales y alta inestabilidad política. Un tercer grupo de países presenta características similares a los estados fallidos, o crisis político-sociales endémicas con escasas posibilidades de solución: Haití es el ejemplo más claro, aunque no el único.

América Latina atraviesa por su mejor momento económico de las últimas tres décadas. En 2004 creció un 5,9 por ciento, el mejor resultado de los últimos 20 años. En 2005, el crecimiento fue del 4,5 por ciento y en 2006 el 5,3 por ciento. Para 2007 se calcula un crecimiento, según la CEPAL (2006a), de casi el 4,7 por ciento. Gracias a este desempeño económico, las tasas de pobreza e indigencia para 2005 fueron del 39,8 y 15,4 por ciento y se espera que 2007 cierre con un 38,5 por ciento de pobreza y un 14,7 por ciento de indigencia, los niveles más bajos de los últimos 25 años (CEPAL, 2006b). Sin embargo, América Latina es la región más desigual del mundo. Según el *Informe de desarrollo humano 2005*, del PNUD, el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad) de la región alcanza 0,571, mientras el de los países de la OCDE es de 0,368. Y si bien en algunos países (Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, México y Uruguay) el coeficiente de Gini disminuyó entre 1990 y 2002, en la mayoría de los casos aumentó (Calderón, 2006).

El contexto político

En lo político también se observan diferencias de peso entre los países del área. Si bien como región América Latina se encuentra sustancialmente mejor que hace 28 años (cuando arrancó la Tercera Ola), la tendencia positiva no es uniforme. Mientras algunos países registran progresos importantes en materia de democratización, otros parecen haberse estancado luego de un avance inicial, y un tercer grupo muestra un claro retroceso. Esta observación coincide con el Índice de Desarrollo Democrático (IDD), elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat, que examina el comportamiento democrático de los 18 países de América Latina. Para 2006, el promedio regional del IDD es de 5,063, un nivel de desarrollo democrático medio, con un leve aumento respecto del año anterior (4,842). El análisis desagregado del IDD muestra a sólo seis países por encima del promedio: tres con altos niveles de desarrollo democrático (Chile, Costa Rica y Uruguay) con puntajes superiores a 7,51, y otros tres ubicados en el rango de desarrollo medio: Argentina, México y Panamá con porcentajes superiores a 5. El nivel de los 12 restantes es inferior a 5 y los ubica como países con un

desarrollo democrático bajo (El Salvador, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela).

Cuadro 2
Índice de desarrollo democrático en América Latina

País	Puntaje
Chile	10,796
Costa Rica	9,704
Uruguay	8,397
Panamá	6,828
México	5,917
Argentina	5,330
El Salvador	4,718
Brasil	4,468
Honduras	4,431
República Dominicana	4,187
Colombia	4,362
Paraguay	3,745
Guatemala	3,834
Perú	3,590
Nicaragua	3,151
Venezuela	2,720
Bolivia	2,726
Ecuador	2,237

Fuente: Konrad Adenauer y Polilat. [http://www.idd-lat.org/Edicion por ciento202006.htm](http://www.idd-lat.org/Edicion%20por%20ciento202006.htm)

Según el Índice de Democracia de *The Economist* (2007), los países pueden catalogarse en cuatro tipos de regímenes según el nivel de desarrollo democrático: 1) democracias completas; 2) democracias imperfectas; 3) regímenes híbridos, y 4) regímenes autoritarios. Su distribución por región muestra que en América Latina, Europa del Este y, en menor medida, Asia se concentran la mayor cantidad de democracias imperfectas. El análisis señala asimismo que, a pesar del progreso de democratización latinoamericano de las últimas décadas, muchos países constituyen todavía democracias frágiles. En éstos, los niveles de participación electoral son generalmente bajos, con una cultura democrática débil, donde se observa el fenómeno del caudillismo político. En los últimos años se han dado significativos retrocesos en algunas áreas, como la libertad de prensa.

Al observar la distribución de países en el Índice de Democracia, se aprecia que sólo dos países latinoamericanos tienen democracias comple-

tas: Costa Rica y Uruguay y la mayoría de los países de la región (13 de 18) constituyen democracias imperfectas. En este grupo se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por su parte, tres países cuentan con regímenes híbridos: Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Cuba, según la clasificación de *The Economist*, es el único país de la región con un régimen autoritario. Al comparar el promedio por regiones se observa que América Latina está en el tercer puesto del Índice, debajo de América del Norte y Europa Occidental, y por encima del Caribe, Europa del Este, Asia y Australasia, el África subsahariana y Medio Oriente y África del Norte.

Cuadro 3
Índice de Democracia. *The Economist*

	Promedio Índice Democracia	Número de países	Democracias completas	Democracias imperfectas	Regímenes híbridos	Regímenes autoritarios
América del Norte	8.64	2	2	0	0	0
Europa del Oeste	8.60	21	18	2	1	0
América Latina	6.55	18	2	13	3	0
El Caribe	5.81	6	0	4	1	1
Europa del Este	5.76	28	2	14	6	6
Asia y Australasia	5.44	28	3	12	4	9
África subsahariana	4.24	44	1	7	13	23
Medio Oriente y África del Norte	3.53	20	0	2	2	16
Total	5.52	167	28	54	30	55

Fuente: Elaboración propia con base en “The Economist Intelligence Unit Democracy Index 2006”

El Índice de *Freedom House*, que mide los niveles de libertad según la evaluación de las libertades políticas y los derechos civiles en cada país, define tres categorías: países libres, parcialmente libres y no libres. El primer grupo incluye los casos donde hay un clima de abierta competición política, respeto a las libertades civiles e independencia de los medios. Los países parcialmente libres se caracterizan por límites a las libertades civiles y derechos políticos de los ciudadanos, a menudo diferenciados por ambientes de corrupción, un débil Estado de derecho y un partido político dominante que dificulta la pluralidad política. Por último, el grupo de los países no libres incluye a aquellos donde hay falta de libertades civiles y son negados los derechos políticos de los ciudadanos.

Cuadro 4
Índice de *Freedom House* en América Latina, 2006

País	Derechos Políticos	Libertades Civiles	Nivel de Libertades
Argentina	2	2	Libre
Bolivia	3	3	Parcialmente libre
Brasil	2	2	Libre
Chile	1	1	Libre
Colombia	3	3	Parcialmente libre
Costa Rica	1	1	Libre
Ecuador	3	3	Parcialmente libre
El Salvador	2	3	Libre
Guatemala	3▲	4	Parcialmente libre
Honduras	3	3	Parcialmente libre
México	2	3▼	Libre
Nicaragua	3	3	Parcialmente libre
Panamá	1	2	Libre
Paraguay	3	3	Parcialmente libre
Perú	2	3	Libre
Rep. Dominicana	2	2	Libre
Uruguay	1	1	Libre
Venezuela	4	4	Parcialmente libre

Nota: El índice es una medición entre 1 y 7, donde 1 representa el mayor nivel de libertad y 7 el menor nivel de libertad. Este índice cubre el período del 1/12/2005 al 31/12/2006.

▲ ▼ Las flechas indican un cambio en los derechos políticos o las libertades civiles respecto a la última medición.

Fuente: Freedom House, www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_overview_final.pdf

Según la clasificación de *Freedom House*, 10 de los 18 países de la región se caracterizan como libres. Los restantes 8 (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela) son parcialmente libres. Si incluimos a Cuba y a Haití, el primero es el único país no libre de la región. Haití es parcialmente libre, mostrando una mejoría en el respeto a las libertades civiles y los derechos políticos, en relación a las mediciones anteriores.

Por otro lado, la democracia en América Latina se presenta combinada con altos niveles de violencia y conflictos internos. Hasta hace poco, la región podía describirse como un conjunto de sociedades violentas con estados relativamente pacíficos. Sin embargo, la agudización de nuevos tipos de conflictos regionales, intrarregionales, étnicos y culturales, como los de los últimos años en Bolivia, Ecuador, México o Perú —entre algunos de ellos— demuestran que no resulta posible considerar que el subcontinente esté totalmente al margen de las formas renovadas de conflictos interestatales y subnacionales ni de las fragmentaciones “tribalistas” como las experimentadas en el África subsahariana, los Balcanes o el Cáucaso.

Al hacer este balance electoral, otro punto que demanda nuestra atención es el de las reivindicaciones indigenistas: su más claro exponente es el presidente Evo Morales, primer mandatario indígena de Bolivia en toda su historia. Es importante no confundir ni asociar automáticamente al indigenismo con el nacionalismo —otra tendencia en boga en algunos países—, ya que no son conceptos intercambiables. En este sentido, la reivindicación indigenista no siempre viene acompañada de reclamo territorial, como demuestra el caso de Bolivia, donde las demandas de los comités cívicos que conforman la “media luna” son autonomistas y territoriales, lo cual choca con las reivindicaciones indigenistas. No hay indigenismo con fuerza similar al de Bolivia ni en Perú ni en Ecuador; donde si bien existen importantes y numerosas etnias, el movimiento Pachakuti apenas obtuvo 2,19 por ciento de los votos en la elección de octubre de 2006. En Perú, el apoyo indigenista fue subsumido por el movimiento político más amplio que apoyó a Ollanta Humala, claro exponente del nacionalismo.

Por otro lado, la crisis de las instituciones como canales vehiculares de las demandas sociales han provocado su proliferación y cristalización en movimientos horizontales de protesta que no se integran verticalmente al sistema político. Los movimientos de los piqueteros en Argentina, los Sin Tierra en Brasil, los zapatistas en México (al menos en sus fases iniciales) y muchos otros en la mayoría de los países, son manifestaciones claras de esta tendencia. La canalización puramente individual de las demandas sociales por las instituciones está siendo reemplazada por un proceso gradual de movilización y politización de la sociedad civil, uno de los principales desafíos del futuro democrático de la región.

En síntesis, y sin perjuicio de las importantes diferencias entre países, los problemas que se enfrentan pueden desagregarse en tres categorías estrechamente relacionadas: 1) Crecimiento y empleo: define la necesidad de lograr niveles de crecimiento alto y sostenido, así como la generación de empleo de calidad; 2) Equidad y pobreza: plantea las tareas de reducir los altos niveles de pobreza y de procurar mayores niveles de cohesión social en una región definida como la más desigual del mundo y 3) Político-institucionales: refiere a la necesidad de reconstituir las instituciones y el retorno del Estado en los nuevos marcos de la globalización. A partir de este abanico de problemas económicos, sociales y político-institucionales, como apunta Fernando Calderón (2006), la pregunta que sirvió de telón de fondo al calendario electoral 2005-2006 es: ¿con qué esquema se puede reemplazar el modelo neoliberal que parecería agotado?

La respuesta varía desde las ofertas políticas más conservadoras —vinculadas a la guerra contra el terrorismo y al libre mercado— propuestas por el gobierno estadounidense, hasta posiciones más radicales de izquierda relacionadas con el gobierno de Venezuela. En este sentido, según Calderón, es posible definir cuatro ejes de orientación política: 1) el primero, determinado por Washington, marca una pauta en función de su lucha contra el terrorismo y la lógica de la “guerra preventiva”. En esta oferta existen coincidencias entre Estados Unidos y varios gobiernos, como Colombia, gran parte de los centroamericanos y México, que articulan propuestas centradas en el mercado, asociadas a valores tradicionales y a la construcción de democracias liberales sólidas; 2) el segundo, definido por países como Brasil y Chile, junto a sus aliados Argentina y Uruguay, y más recientemente Perú, ha desarrollado proyectos de centro-izquierda, con lógicas más redistribucionistas pero con realismo de mercado desde el punto de vista económico; 3) el tercer eje es el de Venezuela y su nuevo movimiento bolivariano, con rasgos expansivos a otros países de la región y 4) por último, el eje de carácter indigenista que integra orientaciones tanto bolivarianas como del Mercosur. Bolivia, donde el Movimiento al Socialismo (MAS) se impuso en las elecciones, constituye el mejor ejemplo. Ecuador y Guatemala también serían sensibles a estas ofertas, pero sin consolidarse aún.

La cultura política: la opinión de la ciudadanía

El contexto socioeconómico descrito —crecimiento económico importante pero insuficiente, altos niveles de pobreza y desigualdad— y los problemas de gobernabilidad democrática tienden a reforzarse mutuamente, generando un círculo vicioso de debilidad institucional, falta de competitividad y altos niveles de inestabilidad política. Esto repercute en los niveles de legitimidad de la democracia y sus instituciones, dando paso a crisis de representación y gobernabilidad. La experiencia comparada muestra que los niveles de satisfacción con la democracia varían con el paso del tiempo y son más vulnerables a los cambios en las condiciones económicas. A veces, el crecimiento económico, lejos de disminuirlo acrecienta el descontento. Por ejemplo, el fuerte superávit chileno del 2006 ha hecho que surgieran numerosos reclamos y protestas, ya que algunos sectores sociales consideran que no ha habido una redistribución equitativa de ese excedente no previsto.

El apoyo de la ciudadanía a la democracia³ (respecto al ideal y la forma del gobierno democrático) difiere del grado de satisfacción con su funcio-

³ Datos del Latinobarómetro 2006, en www.latinobarometro.org

namiento y aunque advertimos un aceptable nivel de apoyo a la democracia (58 por ciento) y una considerable mayoría la ve como el mejor sistema de gobierno a pesar de sus problemas (74 por ciento), sólo un porcentaje reducido dice sentirse satisfecho con su funcionamiento (38 por ciento). Esto se explica, en parte, por las percepciones sobre la situación económica, pues pese a que los indicadores macroeconómicos muestran un repunte respecto a años anteriores, ello no ha influido hasta ahora en las percepciones positivas de los latinoamericanos respecto al funcionamiento de la democracia y sus expectativas sobre el desarrollo económico. También hay opiniones contradictorias, ya que los datos sobre la percepción ciudadana de la situación económica del país, si bien no son muy halagüeños, muestran un repunte significativo. En 2004, un 8 por ciento de los latinoamericanos consideró que la situación económica del país era buena, en 2005 este porcentaje subió a un 11 por ciento y, para 2006, aumentó a un 18 por ciento.

A pesar del importante apoyo que la democracia obtiene en la región (58 por ciento), los latinoamericanos son muy críticos con sus instituciones de representación política. Los datos reflejan una baja confianza en el Congreso (27 por ciento) y los partidos políticos (22 por ciento), si bien la mayoría considera que no puede existir democracia sin estas instituciones (58 por ciento para los partidos y 55 por ciento para el Congreso). Además, como veremos más adelante, hay una preocupante pérdida de confianza en los procesos electorales, pues sólo un 57 por ciento cree en la eficacia del voto como mecanismo para cambiar las cosas, y un 41 por ciento en la limpieza de las elecciones.

Cuadro 5

La opinión pública latinoamericana sobre la democracia y sus instituciones y la expectativa económica (1996-2006) (cifras porcentuales)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Democracia												
Apoyo	61	62	62	60	60	48	56	53	53	53	58	56.9
Satisfacción	27	41	37	37	37	25	32	28	29	31	38	32.9
Confianza												
Partidos políticos	20	28	21	20	20	19	14	11	18	19	22	19.3
Congreso	27	36	27	28	28	24	23	17	24	28	27	26.3
Economía												
Expectativa económica presente ^a	8	10	8	8	8	7	8	7	8	11	18	9.2

^a Con base en la pregunta: ¿Cómo calificaría su situación económica actual y la de su familia? Aquí se toman en cuenta quienes respondieron: "Muy buena" y "Buena".

Fuente: Corporación Latinobarómetro.

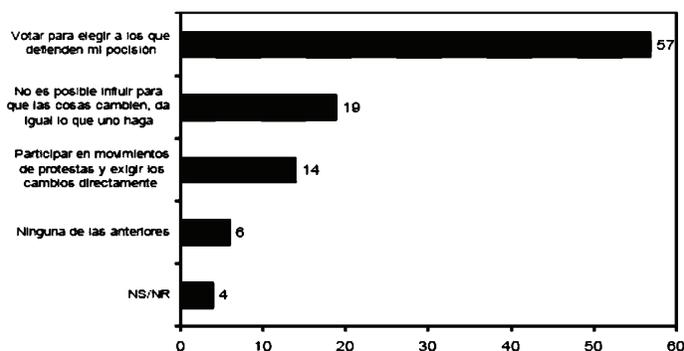
La opinión de la ciudadanía: el contexto de las elecciones

El contexto de este “rally” electoral estuvo caracterizado por actitudes y percepciones que favorecen la estabilidad del régimen democrático (limpieza del proceso electoral, apoyo a la democracia y altos porcentajes de intención de voto) y niveles importantes de disconformidad con el desempeño de los líderes políticos y las instituciones de representación (partidos políticos y congreso). En este sentido, y como se detalla luego, el primer impacto de estas elecciones fue su efecto en la intención del voto, revirtiendo la tendencia observada desde 2000, donde la mayoría decía que no votaría por un partido. En el período 2005-2006, las personas que votarían por un partido aumentaron de un 49 a un 53 por ciento. Asimismo, se observa una reducción del 51 al 47 por ciento en quienes afirman que no votarían por un partido.

Otra variable que caracteriza el contexto de las elecciones es la eficacia del voto, que permite analizar la legitimidad de la democracia en cuanto al poder de la soberanía del elector. Un 57 por ciento de los latinoamericanos dice que votar para “elegir a los que defienden mi posición es lo más efectivo para cambiar las cosas”. En el mismo sentido, un 19 por ciento dice que no es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que uno haga, y un 14 por ciento dice que lo más efectivo es participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente.

Gráfico 1

Eficacia del voto: ¿qué es más efectivo para cambiar las cosas?



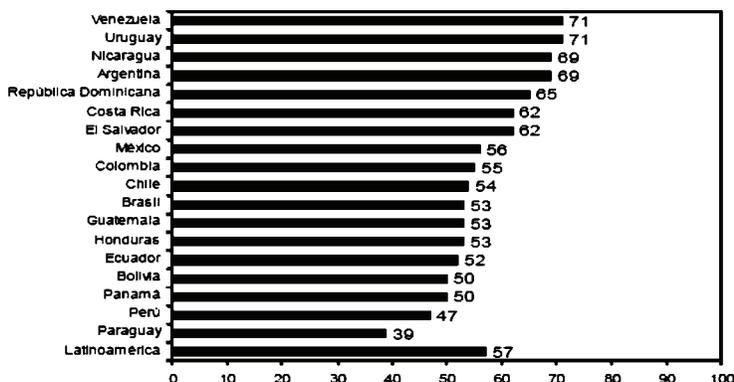
Pregunta: ¿Qué es más efectivo para que Ud. pueda influir en cambiar las cosas, votar para elegir a los que defienden mi posición, participar en movimientos de protestas y exigir los cambios directamente o cree Ud. que no es posible influir para que las cosas cambien?

Fuente: Latinobarómetro 2006. n= 20.234

El análisis por país muestra que en Paraguay (39 por ciento) existe una menor percepción de eficacia del voto, y donde al mismo tiempo un 20 por ciento dice que las elecciones fueron limpias (las últimas elecciones se celebraron en 2003) y un 31 por ciento que hubo cohecho. Los países de América Latina donde la gente tiene la mayor percepción de que el voto es eficaz son Venezuela y Uruguay, ambos con un 71 por ciento, y Nicaragua y Argentina, con 69 por ciento.

Gráfico 2

Lo más efectivo para cambiar las cosas: votar (América Latina 2006)



Pregunta: ¿Qué es más efectivo para que Ud. pueda influir en cambiar las cosas, votar para elegir a los que defienden mi posición, participar en movimientos de protestas y exigir los cambios directamente o cree Ud. que no es posible influir para que las cosas cambien? Aquí sólo “votar para elegir a los que defienden mi posición”.

Fuente: Latinobarómetro 2006. n= 20.234

Tendencias

Entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006 la región pasó por el período electoral más importante de los últimos 28 años, una etapa caracterizada por su trascendencia en la reconfiguración del escenario político regional. Como se ha señalado, estas elecciones se dan en un contexto regional de optimismo moderado, pese a los déficits y desafíos del proceso democrático. Este optimismo proviene del buen momento macroeconómico de América Latina, que coincide con un aumento en el apoyo y satisfacción con la democracia y con el hecho de que ningún presidente haya tenido que abandonar su cargo antes de tiempo; todo ello unido a la importancia de la

vía electoral como mecanismo para la selección de los gobernantes legítimos y para la resolución democrática de las diferencias. Con este panorama de fondo, un análisis de las principales características y resultados de este período electoral permite identificar las siguientes tendencias.

El supuesto giro de la región hacia la izquierda

Los resultados electorales en Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela llevaron a numerosos observadores y analistas a suponer que la región daba un vuelco a la izquierda. La pregunta de si América Latina viraba a la izquierda, y, de ser así, cuál sería el significado exacto de la palabra “izquierda” —tesis que se debatía desde hacía tiempo—, tomó nueva fuerza a finales de 2005 con la victoria de Evo Morales, y a inicios de 2006 con el triunfo de la Concertación en Chile. La posibilidad de que en 2006 la izquierda lograra otros triunfos —Ollanta Humala en Perú y Andrés Manuel López Obrador en México—, la reelección de Lula y el regreso al poder de Daniel Ortega, o el triunfo de Rafael Correa en Ecuador y la reelección de Hugo Chávez, alimentaron una percepción errónea que los hechos y una lectura más cuidadosa de la realidad regional se encargaron de desmentir. En ningún momento se precisó de qué izquierda se trataba, como tampoco se quiso reconocer que las diferencias entre todos estos gobiernos o candidatos de “izquierda” eran muchas veces mayores que sus coincidencias⁴.

No hay duda de que los procesos políticos y electorales latinoamericanos inciden unos sobre otros, pero no existe acuerdo en cómo lo hacen. Los llamados efectos “contagio” no son puros y el giro a la izquierda o el efecto indigenista no se dan en todos los lugares. Así, el “efecto Chávez” del que tanto se habló y se sigue hablando, si bien jugó a favor de Morales, de Correa y de Ortega, tuvo el efecto contrario con Humala y López Obrador.

La premisa de que en América Latina se estaba produciendo un “giro a la izquierda” comenzó a desvanecerse a partir de las elecciones en Honduras (noviembre de 2005), Costa Rica (febrero) y Colombia (mayo), tres elec-

⁴ Para Manuel Alcántara (2006), el “heterogéneo ascenso de partidos de izquierda” en América Latina, se caracteriza por que estos partidos muestran entre ellos más diferencias que similitudes. Por otro lado, el diseño institucional de la región se articula en torno al presidencialismo, lo cual implica -para cumplir el programa electoral del presidente- contar con mayorías parlamentarias sólidas y estables, lo que ocurre en Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela, pero no en Brasil y Chile, donde sus presidentes, de inequívoca militancia izquierdista y adscritos a formaciones como el Partido Socialista chileno, con 70 años de historia, y el brasileño Partido de los Trabajadores, con un cuarto de siglo de andadura, ni tienen gobiernos monocolors ni mayorías que les apoyen en sus Congresos, implementándose, con mucha frecuencia, decisiones ajenas al programa presidencial.

ciones presidenciales en las que las fuerzas políticas liberales, de centro o de derecha, se impusieron. Poco después, las derrotas sucesivas de Humala y López Obrador fortalecieron la percepción de que, más que un giro a la izquierda, lo que estaba ocurriendo, como apuntó el presidente de Costa Rica Oscar Arias (2006), era un giro al centro, hacia la democracia, un giro hacia la moderación frente a los excesos de las políticas neoliberales que fracasaron en la generación de prosperidad para la mayoría. En el mismo sentido se pronunció Julio María Sanguinetti (2006):

Más que un viraje hacia la izquierda estamos viviendo un trabajo, contradictorio y resignado desplazamiento de la izquierda hacia el centro. Aun partidos de tradición y abanderamiento izquierdista como el PT brasileño o el Frente Amplio uruguayo vienen dejando por el camino viejos ideales. Desde ya que se declaran amigos de Fidel y buscan su abrazo amistoso para frenar a sus viejos partidarios que les reclaman hoy el pago de la amarillenta factura radical. Pero hasta ahí se llega: bueno para la fotografía pero no para imitarlo.

Y sobre el caso de Chile agrega:

Para empezar descartemos a Chile [como de izquierda], país gobernado por una coalición de centro constituida por el europeo socialismo de Ricardo Lagos y la histórica democracia cristiana... Que la Sra. Bachelet sea originaria del socialismo no cambia la naturaleza del gobierno, que seguirá los parámetros de sus antecesores, con la economía más abierta de la región, insertada en el mundo global a base de tratados de libre comercio que van desde Estados Unidos hasta China.

Alain Touraine (2006) tampoco cree que la región esté girando a la izquierda. En su opinión, resulta poco provechoso emplear expresiones inventadas para un contexto diferente. El lenguaje que corresponde a un régimen parlamentario se aplica necesariamente mal a uno presidencial o semipresidencial. La hipótesis que debería formularse es que el continente se aparta cada vez más de un modelo, si no parlamentario, al menos apoyado en mecanismos de oposición entre grupos de intereses e ideologías diferentes. América Latina parece más lejos de encontrar una expresión política para sus problemas sociales que hace 30 años. En ello radica lo esencial: es lo que está en juego y ahí está el fracaso. Así concluye que:

Los acontecimientos políticos... en varios países del continente no alientan... la idea de un movimiento general hacia la izquierda. Nuevamente se impone la conclusión... opuesta: el fracaso perdurable y profundo de una democracia social vigorosa. En este sentido, el problema que hay que plantearse hoy claramente es el de las oportunidades de la nueva política de ruptura inspirada por Fidel Castro y representada hoy por Venezuela. Hugo Chávez tiene, frente a ese modelo, las chances de un voluntarismo político y social mucho más radical, en particular en contraste con los países del Cono Sur.

A la luz de las diferentes fuentes de pensamiento citadas, coincido con las opiniones que señalan que la lectura de lo que ocurre en la región ha sido superficial, apresurada y simplista. Como dice Rojas Aravena (2005: 125): “izquierda y derecha, hoy por hoy, no reflejan las identidades esenciales de los nuevos líderes, ni representan los cambios que están ocurriendo en el mundo”. El debate de lo que debe entenderse por “izquierda” no es exclusivo de nuestra región sino que también se extiende a Europa, como lo demuestra Ulrich Beck (2006: 13) cuando habla (en el contexto europeo) de cuatro maneras diferentes de ser de izquierda: la proteccionista, la neoliberal (tercera vía), la que vive encerrada en su ciudadela y la cosmopolita. A nuestro juicio, no existe evidencia sólida para afirmar que la región esté dando un giro a la izquierda. La división izquierda-derecha, además de su desfase en el tiempo, genera más confusión que claridad. Lo correcto, como ha señalado el ex presidente Ricardo Lagos, es que la región, más que a la izquierda, va hacia la profundización del sistema democrático. Los electores buscan opciones que les ayuden a resolver los problemas no resueltos. Como apunta Rosendo Fraga (2007: 3):

En lo político, 2006 fue un año de elecciones presidenciales en el cual votó el 85 % de la región y en el cual se produjo un giro ideológico hacia el centro, con la existencia de tres líneas claramente definidas: la socialdemócrata, la izquierda populista y la centroderecha. La reelección de Lula en Brasil y la elección de Bachelet en Chile confirmaron la existencia de un eje socialdemócrata al que se suma también Uruguay. Por su parte, la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), constituida por Venezuela y Cuba, sumó a Bolivia, Ecuador y Nicaragua, aunque el nuevo presidente de este país (Ortega) anunció que no abandonará el tratado

de libre comercio de América Central y Santo Domingo con Estados Unidos. Surgió, asimismo, en forma imprevista, una tercera línea de centroderecha, con los triunfos de Calderón en México y Alan García en Perú —con su nuevo giro hacia esta dirección— que junto con Colombia y la mayoría de los países de América Central generan un eje con costa sobre el Pacífico, próximo a Washington en términos políticos.

De acuerdo con lo señalado por el ex presidente Lagos, América Latina se acerca a un momento distinto porque, si antes el objetivo era crecer (y eso se está haciendo bien), la prioridad pasa ahora por definir qué modelo de sociedad queremos construir. De ahí, que más que de un giro a la izquierda sea más preciso y acertado hablar de la búsqueda de nuevas opciones en el marco de una profundización de la democracia. De una democracia que en ciertos casos puede tener incluso sesgos autoritarios o plebiscitarios, con fuertes componentes populistas y con objetivos un tanto difusos.

El sistema electoral: balotaje y elecciones concurrentes

Durante el período de estudio hubo un uso importante del mecanismo del balotaje o segunda vuelta para elegir al presidente. Sobre este sistema existen posiciones a favor y en contra. Sus defensores destacan dos ventajas fundamentales: 1) se argumenta que fortalece la legitimidad electoral del presidente, no sólo porque garantiza la superación de un umbral electoral mínimo sino también porque permite que sea el electorado el que dirima la contienda en caso de que ningún candidato supere ese umbral en la primera vuelta, y 2) como consecuencia de lo anterior, el sistema tendería a fortalecer la gobernabilidad democrática, al garantizar un presidente con amplio respaldo popular y promover coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta que fácilmente podrían luego transformarse en coaliciones de gobierno.

Los críticos del balotaje sostienen que la segunda vuelta rara vez cumple con estas promesas ya que, en primer lugar, la supuesta legitimidad derivada del amplio respaldo electoral puede ser artificial e inestable y, en segundo, han sostenido que la segunda vuelta genera menos incentivos para el voto estratégico, dado que los electores pueden votar por su candidato favorito en la primera ronda, aunque con escasa probabilidad de triunfo, sin preocuparse demasiado por la posible victoria de un candidato indecible, ya que este problema se pospone en la mente del elector para la

segunda ronda. Según este punto de vista, el sistema de segunda vuelta favorece un aumento en el número de partidos, lo que en el largo plazo tenderá a fragmentar al electorado. Más allá de este debate, el balotaje se ha incorporado en la legislación de la mayoría de los países de la región. Trece países lo han regulado: Argentina, Bolivia⁵, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay, aunque con diferencias importantes entre sí. Sólo cinco países carecen de este sistema: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

De las 11 elecciones presidenciales realizadas, ocho se hicieron con el sistema de balotaje. De éstas, en un 50 por ciento fue necesario ir a una segunda vuelta (Brasil, Ecuador, Chile y Perú) mientras que en las otras cuatro el resultado se definió en la primera ronda (Bolivia, Costa Rica, Colombia y Nicaragua). En los casos de Costa Rica y Nicaragua, el sistema electoral establece márgenes reducidos para ganar en la primera vuelta (40 por ciento de los votos en ambos casos, o bien 35 por ciento con una diferencia de 5 por ciento sobre el segundo lugar en Nicaragua), lo que facilitó el triunfo de Arias y Ortega en la primera elección. De lo contrario, con un sistema de balotaje clásico (50 más uno) en ambos países debería haberse ido a una segunda vuelta.

Como se observa en el Cuadro 6, de los cuatro casos en que fue necesario ir a una segunda vuelta, el resultado se revirtió en dos. En Perú, el candidato que quedó en segundo lugar en la primera vuelta (Alan García) obtuvo la victoria y lo mismo sucedió en Ecuador, donde Rafael Correa triunfó sobre Álvaro Noboa, quien había ocupado el primer lugar en la primera vuelta.

En cuanto al carácter de las elecciones legislativas concurrentes o alternas, cabe apuntar que en la gran mayoría de las elecciones presidenciales hubo concurrencia o simultaneidad con las legislativas. En nueve procesos electorales, las elecciones legislativas y presidenciales fueron simultáneas. Los únicos países que no tuvieron elecciones concurrentes fueron Colombia (las celebró dos meses antes de la presidencial, un típico caso de elecciones semiconcurrentes) y Venezuela (en diciembre de 2005).

⁵ En Bolivia, la segunda vuelta se efectúa en el Congreso. Ésta se realiza si ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta en la primera vuelta. De esta forma “la segunda vuelta congresual” exige una mayoría absoluta de los miembros presentes del Congreso para elegir al nuevo presidente.

Cuadro 6
América Latina: Balotaje en elecciones 2005-2006

País	Regla electoral	Resultado elecciones 2005-2006	
		Primera vuelta	Segunda vuelta
Bolivia	Balotaje con mayoría	Evo Morales	—
Brasil	Balotaje con mayoría	1. Luiz Inácio da Silva 2. Geraldo Alckmin	Luiz Inácio da Silva
Chile	Balotaje con mayoría	1. Michelle Bachelet 2. Sebastián Piñera	Michelle Bachelet
Colombia	Balotaje con mayoría	Álvaro Uribe	—
Perú	Balotaje con mayoría	1. Ollanta Humala 2. Alan García	Alan García
Costa Rica	Balotaje con umbral reducido	Oscar Arias	—
Ecuador	Balotaje con umbral reducido	1. Álvaro Noboa 2. Rafael Correa	Rafael Correa
Nicaragua	Balotaje con umbral reducido	Daniel Ortega	—
Honduras	Mayoría simple	Manuel Zelaya	n/a
México	Mayoría simple	Felipe Calderón	n/a
Venezuela	Mayoría simple	Hugo Chávez	n/a

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7
América Latina: Concurrencia de las elecciones
presidenciales y legislativas

País	Elección presidencial y legislativa	Resultado en relación con la mayoría absoluta en el congreso
Bolivia	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, con mayoría en Diputados, sin mayoría en el Senado.
Brasil	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría en ambas cámaras.
Chile	Concurrentes	Ganó el partido de la presidenta electa, con mayoría en ambas cámaras
Costa Rica	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
Ecuador	Concurrentes	Perdió el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
Honduras	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
México	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
Nicaragua	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
Perú	Concurrentes	Perdió el partido del presidente, sin mayoría

Fuente: Elaboración propia.

En siete de las nueve elecciones concurrentes tuvo lugar el efecto arrastre de la elección presidencial respecto de la legislativa, si bien de manera limitada. En cinco de estos siete casos (Brasil, Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua), el partido político del presidente electo no alcanzó mayoría absoluta en el congreso. En dos casos (Bolivia y Chile) el efecto arrastre fue mayor, ya que en Chile la Concertación logró mayoría absoluta en ambas cámaras, mientras en Bolivia el MAS obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y no en el Senado. En dos casos, Ecuador y Perú, el presidente electo no logró el primer lugar en las elecciones legislativas concurrentes. En Perú, el primer lugar lo ocupó Ollanta Humala (UP) y en Ecuador Álvaro Noboa (PRIAN). En este último país cabe destacar que el presidente Correa no cuenta con representantes ante el Congreso, producto de su decisión de no postular candidatos.

La gobernabilidad

La existencia de regímenes presidenciales en todos los gobiernos de la región (sin perjuicio de importantes diferencias entre ellos) y de sistemas multipartidistas en la gran mayoría de los países, determina que las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos sean relevantes para el funcionamiento o bloqueo del sistema. Es importante verificar si los resultados de estas elecciones han configurado presidentes con mayoría propia o gobiernos “divididos”. De ello dependen, en gran medida, los márgenes de maniobra y acción de los nuevos gobiernos, en especial en lo que refiere a la gobernabilidad. Los sistemas presidenciales latinoamericanos tienen su soporte en una mayoría propia (la de su propio partido) o bien en una coalición. La existencia de países fragmentados, social y políticamente, hace más difícil construir mayorías que den sustento y refuerzan la gobernabilidad.

Los resultados electorales muestran las dificultades para construir mayorías políticas. De los 11 presidentes electos sólo cuatro tienen mayoría legislativa propia: Morales (sólo en la Cámara de Diputados), Bachelet, Uribe y Chávez. En los siete países restantes (Brasil, Ecuador, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Perú) el Ejecutivo deberá buscar acuerdos —esporádicos o, preferiblemente, de mayor alcance— para llevar a cabo su agenda de gobierno y evitar la parálisis que suele aquejar a los presidentes obligados a ejercer su mandato en situaciones de gobiernos “divididos”. En esta situación se encuentra el presidente de El Salvador, Antonio Saca, ya que, pese a su triunfo en las pasadas elecciones de medio período, no logró la mayoría

absoluta. Por el contrario, Leonel Fernández (República Dominicana) obtuvo mayoría propia (en ambas Cámaras en las elecciones de medio período).

Cuadro 8
América Latina: Gobernabilidad del partido ganador
en las elecciones 2005-2006

País	Gobernabilidad del partido ganador	
	Cámara baja	Cámara alta
Bolivia	Mayoría propia	Sin mayoría
Brasil	Sin mayoría	Sin mayoría
Chile	Mayoría propia	Mayoría propia
Colombia	Mayoría propia	Mayoría propia
Costa Rica	Sin mayoría	n/a
Ecuador	Sin mayoría ^a	n/a
El Salvador	Sin mayoría	n/a
Honduras	Sin mayoría	n/a
México	Sin mayoría	Sin mayoría
Nicaragua	Sin mayoría	n/a
Perú	Sin mayoría	n/a
República Dominicana	Mayoría propia	Mayoría propia
Venezuela	Mayoría propia	n/a

^a La alianza liderada por el presidente electo Rafael Correa no presentó candidatos a diputados.

n/a: No aplica.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados: ¿continuidad o alternancia?

Un repaso de los resultados electorales desde la perspectiva de la continuidad o la alternancia en el poder, desde una óptica general —analizando los resultados no sólo de las elecciones presidenciales sino también las parlamentarias, los referendos y las Asambleas Constituyentes— muestra que al oficialismo le ha ido muy bien, en gran medida por el buen momento macroeconómico de la región. Un análisis comparado demuestra que el oficialismo ganó en cinco países: Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, mientras que la oposición resultó vencedora en los restantes seis: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú. Del lado del oficialismo hay que registrar que tres de las cinco victorias se dieron en el

marco de reelecciones consecutivas (Brasil, Colombia y Venezuela). En Chile, volvió a ganar la Concertación (por cuarta vez consecutiva desde el retorno de la democracia en 1990), y en México repitió el Partido Acción Nacional (PAN).

Al evaluar los triunfos de la oposición debemos considerar que en dos de estos países había presidentes transitorios (Bolivia y Ecuador); que en un tercero el partido del presidente en funciones no presentó candidato propio para el ejecutivo (Perú), y que en un cuarto el partido en el gobierno participó en las elecciones muy dividido (Nicaragua). A ello se une Costa Rica, donde los escándalos de corrupción que afectaron a dos ex presidentes del partido en el gobierno (Partido Unidad Social Cristiana —PUSC—), sumados a la permanencia del mismo en la presidencia durante 12 de los últimos 16 años, llevaron a esta agrupación a la peor debacle electoral de toda su historia.

Cuadro 9

América Latina: Continuidad o alternancia en el Poder Ejecutivo.
Elecciones 2005-2006

País	Poder Ejecutivo Continuidad vs. alternancia
Bolivia	Alternancia
Brasil	Continuidad
Chile	Continuidad
Colombia	Continuidad
Costa Rica	Alternancia
Ecuador	Alternancia
Honduras	Alternancia
México	Continuidad
Nicaragua	Alternancia
Perú	Alternancia
Venezuela	Continuidad

Fuente: Elaboración propia.

Además del buen papel desempeñado por el oficialismo en las elecciones presidenciales, éste resultó victorioso en la totalidad de las elecciones legislativas no concurrentes en Colombia y Venezuela, y en las de medio período de El Salvador y República Dominicana. En materia de democracia directa, el oficialismo fue el claro vencedor de los dos referendos celebrados. El primero en Bolivia, con el Referéndum Autonómico del 2 de julio, donde el “No” (impulsado por el gobierno) obtuvo el 57 por ciento de los votos

frente al 42 por ciento del “Sí”. El segundo fue la consulta realizada en Panamá el 22 de octubre para ampliar el Canal. En esta consulta el “Sí” (impulsado por el gobierno) obtuvo el 77,8 por ciento de los votos y el “No” un 22,2 por ciento. Otro proceso electoral de gran importancia fue, el 2 de julio, la elección de representantes a la Asamblea Constituyente en Bolivia, en el cual también ganó el oficialismo.

La fiebre reeleccionista

América Latina vive una fiebre reeleccionista en sus dos modalidades: inmediata y alterna. En siete de las elecciones presidenciales celebradas se presentaron candidatos para la reelección: Brasil, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Perú y Venezuela. De éstos, cuatro fueron casos de reelección alterna y tres de reelección inmediata. Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Perú fueron casos de reelección alterna. Con excepción del ex presidente Jorge Quiroga en Bolivia, los demás ex presidentes lograron ser reelectos (Arias, Ortega y García). En los tres casos de reelección inmediata, Brasil, Colombia y Venezuela, todos los presidentes lograron la continuidad de su mandato (Lula, Uribe y Chávez).

Cuadro 10

América Latina: Reelección presidencial en elecciones 2005-2006

País	Reelección	Candidatos en elecciones 2005-2006	Resultado electoral
Bolivia	No inmediata	Jorge Quiroga	No reelecto
Brasil	Inmediata	Luiz Inácio da Silva	Reelecto
Colombia	Inmediata	Álvaro Uribe	Reelecto
Costa Rica	No inmediata	Oscar Arias	Reelecto
Nicaragua	No inmediata	Daniel Ortega	Reelecto
Perú	No inmediata	Alan García	Reelecto
Venezuela	Inmediata	Hugo Chávez	Reelecto

Fuente: Elaboración propia.

Un análisis de estos datos a nivel regional muestra que en el 63 por ciento de las elecciones presidenciales estuvo presente la figura de la reelección, exitosa en el 86 por ciento de los casos (6 de 7 elecciones). Estos resultados alimentan en la región el debate sobre la conveniencia o el perjuicio de

la reelección. Por un lado, los críticos sostienen que la reelección expone al sistema político al riesgo de una “dictadura democrática” y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo y apuntan que los mandatos posteriores son por lo general de mala calidad. Al menos siete experiencias, desde 1978 a la fecha, parecieran confirmar los argumentos sobre sus peligros y defectos: 1) Alfredo Stroessner en Paraguay, inconclusa como secuela del golpe de Estado de 1989, si bien cabe recordar que venía ocupando el poder desde 1954 como consecuencia de varias reelecciones sucesivas; 2) Joaquín Balaguer en República Dominicana, cuyo último mandato fue acortado de cuatro a dos años como consecuencia del fraude cometido durante su última reelección en 1994; 3) Alberto Fujimori en Perú, inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción; 4) Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, que debió renunciar a mitad de su segundo período. Los mediocres segundos gobiernos de: 5) Carlos Andrés Pérez, inconcluso por destitución, y 6) Rafael Caldera en Venezuela. A ellos debemos sumar el segundo mandato de: 7) Carlos Menem en Argentina, que si bien concluyó su período lo hizo acosado por problemas económicos, elevado desempleo e innumerables denuncias de corrupción.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que ésta permite aplicar un enfoque más “democrático”, en tanto posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad al presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiándolo o castigándolo según el caso. Si bien en América Latina, durante el último cuarto de siglo, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y Sanguinetti en Uruguay (alterna) constituyen experiencias moderadamente positivas de las dos modalidades de reelección, en ambos casos sus primeros mandatos fueron más exitosos que los segundos.

La fiebre reeleccionista que cubre la región determina que el 40 por ciento de los países estén gobernados por mandatarios reelectos. Mientras en 2004 había un único presidente reelecto bajo la modalidad alterna (Leonel Fernández en República Dominicana), tan sólo dos años después hay siete: tres bajo la modalidad inmediata (Chávez, Lula y Uribe) y cuatro bajo la modalidad alterna (Arias, Fernández —quien podría buscar su reelección inmediata en 2008—, García y Ortega). Nunca desde el retorno de la democracia en 1978 hubo en la región tantos presidentes reelectos. En mi opinión, la suerte de la reelección y su evolución parece, más que nunca, estar atada al éxito o al fracaso del elevado número de presidentes reelectos.

Las fracturas electorales regionales

Otra tendencia que surge de los resultados de varias de las elecciones presidenciales se caracteriza por las profundas fracturas regionales en materia electoral, donde las áreas más postergadas expresan su rechazo al modelo económico y político vigente. En este sentido cabe apuntar los resultados electorales de Brasil y México, que se dividieron en norte y sur, los de Bolivia entre oriente y occidente y los de Ecuador entre costa, sierra y selva, algo semejante a lo que ocurrió en Perú.

La participación electoral

La tendencia de la participación electoral en las contiendas presidenciales no tuvo un comportamiento uniforme. En seis países (Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua)⁶ los niveles de participación disminuyeron respecto a la elección inmediata anterior. Destacan Honduras y México, cuya participación disminuyó un 11 y un 5 por ciento. Por el contrario, cinco países (Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela) vieron incrementados sus niveles de participación. Los más significativos fueron el caso venezolano, con un crecimiento del 18,82 por ciento, y el boliviano con un 12 por ciento. El promedio de la participación electoral en las 11 elecciones fue del 72,10 por ciento. Al medir la incidencia de estos resultados sobre el promedio de participación electoral de América Latina a nivel presidencial, se observa un leve efecto positivo en el promedio general, al pasar del 69,94 por ciento en el período 1978-2004 al 70,18 por ciento en 1978-2006.

⁶ Se toma en cuenta el dato de participación electoral preliminar (78 por ciento), proporcionado por Roberto Rivas, presidente del Consejo Electoral de Nicaragua: www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=3&t=40186.

Cuadro 11

País	Promedio 78-04 (%)	Promedio 78-06 (%)	Diferencia (%)
Argentina	81,22	81,22	—
Bolivia	74,20	75,67	1.47
Brasil	83,44	83,40	-0.04
Chile	91,71	90,70	-1.01
Colombia	44,45	44,53	0.08
Costa Rica	78,08	76,47	-1.61
Ecuador	72,35	72,33	-0.02
El Salvador	51,70	51,70	—
Guatemala	55,01	55,01	—
Honduras	73,57	70,93	-2.64
México	71,25	67,02	-4.23
Nicaragua^a	80,67	80,01	-0.66
Panamá	72,70	72,70	—
Paraguay	67,06	67,06	—
Perú	81,68	82,69	1.01
Uruguay	88,61	88,61	—
Venezuela^b	72,51	72,78	0.27
AMÉRICA LATINA	69,94	70,18	0.24

^a Con base en el dato preliminar de la participación electoral en las elecciones presidenciales de 2006, proporcionado por el Consejo Electoral de Nicaragua.

^b Con base en el dato preliminar de la participación electoral en las elecciones presidenciales de 2006, proporcionado por el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, con el 98,29 por ciento de las actas escrutadas.

Fuente: Elaboración propia.

No existe una clara tendencia regional a la baja en materia de participación electoral en las elecciones presidenciales, ya que el aumento importante en el abstencionismo en varios países fue compensado por el incremento de la participación en otros, sobre todo en los de la Región Andina y, de manera especial en los casos venezolano, boliviano, peruano y ecuatoriano. El Cuadro 12 muestra los porcentajes de participación electoral en la región.

En cambio, constatamos menores niveles de participación al analizar el comportamiento electoral alcanzado durante las elecciones de medio período de El Salvador y República Dominicana, y en las elecciones legislativas de Colombia y Venezuela. La menor participación se registró en las elecciones legislativas de Venezuela, boicoteadas por la oposición, y a las cuales acudió a votar sólo el 25 por ciento de los habilitados. A éstas le sigue

Colombia, país que se mantiene con la tasa de participación más baja de la región, con un 40,5 por ciento. La mayor participación se observa en República Dominicana (58 por ciento), seguida por El Salvador con 52,5 por ciento, pero siempre muy por debajo del promedio de participación en las elecciones presidenciales. En lo que respecta a los procesos de democracia directa, tampoco se observa una tendencia única. Mientras Panamá registró una baja participación (43 por ciento), Bolivia registró la cifra más alta de toda su historia electoral (84,51 por ciento), porcentaje que iguala la cifra de participación registrada en la elección presidencial de diciembre de 2005.

Cuadro 12

América Latina: Participación electoral
en elecciones presidenciales 2005-2006

País	Participación en la elección anterior (%)	Participación en la última elección (%)
Bolivia	72,10 (2002)	↑84,50 (2005)
Brasil	82,26 (2002)	↑83,25 (2006)
Chile	89,94 (1999)	↓87,67 (2005)
Colombia	46,47 (2002)	↓45,04 (2006)
Costa Rica	68,86 (2002)	↓65,20 (2006)
Ecuador	64,98 (2002)	↑72,20 (2006)
Honduras	66,30 (2001)	↓55,08 (2005)
México	64,00 (2000)	↓58,57 (2006)
Nicaragua	79,42 (2001)	↓78,00 ^a (2006)
Perú	82,28 (2001)	↑88,70 (2006)
Venezuela	56,50 (2000)	↑74,36 ^b (2006)

^a Dato preliminar proporcionado por Roberto Rivas, presidente del Consejo Electoral de Nicaragua.

^b Dato preliminar del Consejo Nacional Electoral de Venezuela con el 98.29 por ciento de las actas escrutadas.

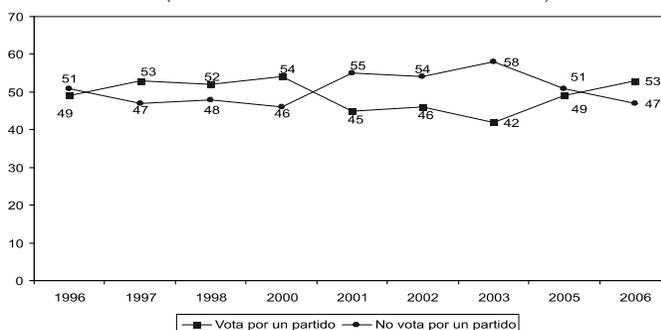
Fuente: Elaboración propia.

La legitimidad de los partidos políticos

El *Latinobarómetro 2006* sigue demostrando la crisis de credibilidad que afecta a los partidos políticos (si bien en grado menor que en las mediciones anteriores) y el hecho de que la mayoría aún considera que no puede existir democracia sin estas instituciones. Uno de los principales impactos del reciente “rally electoral” es que se revierte la tendencia observada desde 2000, cuando la mayoría manifestaba que no votaría por un partido. En 2006, el porcentaje de quienes afirman que votarían

por un partido aumentó del 49 al 53 por ciento, mientras el de quienes dicen que no votarían por un partido bajó del 51 al 47 por ciento. En mi opinión, la competencia electoral revitaliza la validez de los partidos políticos.

Gráfico 3
Votaría por partido político
 (Totales América Latina 1996-2006)



Pregunta: Si este domingo hubiera elecciones, ¿Por qué partido votaría Ud.?

* Respuestas 'Vota por partido' agrega todos los casos en que entrevistados mencionan algún partido político

** Respuestas 'No votaría por un Partido' agrega respuestas 'Vota nulo/Blanco', 'No vota/Ninguno', 'No inscrito', 'No sabe' o 'No responde'

Fuente: Latinobarómetro 1996-2006.

Los resultados estrechos

De las 11 elecciones presidenciales, en cuatro países (Costa Rica, Honduras, México y Perú) se dieron resultados estrechos, que generaron denuncias e impugnaciones ante el órgano electoral y la opinión pública. En tres casos (Costa Rica, Honduras y Perú) las diferencias fueron solucionadas por las vías institucionales. En México, por el contrario, el resultado no fue aceptado por el partido opositor (PRD), generándose una crisis postelectoral que dejó al país en un ambiente de inestabilidad política.

Otra tendencia en la región fue la demora en el escrutinio de los votos y la oficialización de los ganadores por los órganos electorales. En Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Perú, el conteo de votos fue más lento de lo acostumbrado, e incluso la declaración oficial tuvo que esperar días, semanas y hasta meses después de la elección. El más manifiesto fue el mexicano,

donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial declaró vencedor a Felipe Calderón, del PAN, dos meses después de la elección. En Ecuador, la empresa E-Vote demoró el proceso: después de aducir problemas técnicos, suspendió el conteo cuando faltaba por escrutarse el 30 por ciento de los votos⁷.

En general, estas últimas elecciones parecerían mostrar en varios países un retroceso de la administración electoral. El manejo técnico y las dificultades de los organismos electorales en oficializar los resultados en algunos países han generado graves dudas hacia estas instituciones en dos aspectos: 1) en relación con su imparcialidad, y 2) respecto a la eficacia técnica en el escrutinio y en la transmisión de los resultados. En una región donde las denuncias de fraude, manipulación e ineficacia de los órganos electorales habían disminuido de forma importante, el cuestionamiento a estas instituciones y a la transparencia de los actos electorales constituye un serio retroceso institucional.

Estas circunstancias generaron además una mayor dependencia de las misiones de observación y de los veedores internacionales para garantizar las decisiones electorales, aunque sus evaluaciones también fueron en algunos casos puestas en tela de juicio. Por ejemplo: el rechazo de Chávez en Venezuela a la misión de observación de la OEA en las elecciones legislativas de diciembre; el cuestionamiento del PRD a la misión de observación de la Unión Europea en México, y los cuestionamientos de Correa en Ecuador a la misión de la OEA. En Nicaragua, en un primer momento del proceso, Ortega cuestionó al representante de la misión de la OEA, pero más tarde la intervención del propio Secretario General de la organización logró resolver el *impasse*.

La percepción ciudadana sobre las elecciones

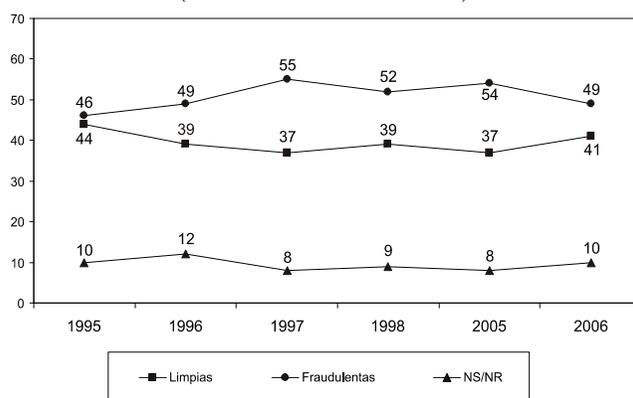
Según el *Latinobarómetro 2006*, durante este año se produjo un incremento de la percepción de que las elecciones son limpias al pasar del 37 por ciento en 2005 al 41 por ciento en 2006. Al mismo tiempo, la percepción de que las elecciones son fraudulentas disminuyó del 54 al 49 por ciento.⁸ Sin

⁷ Los problemas ocurrieron después de cerrada la votación e iniciado el escrutinio. El TSE contrató a la empresa brasileña E-Vote el denominado conteo rápido, a través del cual el país debía conocer de manera certera, aunque no oficial, los resultados presidenciales hacia las 19 horas, y los de diputados al final del día. Nada de esto ocurrió. Hasta la madrugada del 24 de octubre, E-Vote había registrado 70 por ciento de la elección presidencial, y nunca se conocieron los resultados de diputados. El TSE se vio obligado a rescindir el contrato y a ejecutar las garantías.

⁸ En este punto es de especial atención esperar el *Latinobarómetro 2007* para observar cómo las denuncias de fraude electoral de 2006 se reflejan en las percepciones de los latinoamericanos.

embargo, en el desarrollo de las percepciones de la población sobre las elecciones, queda un largo trecho por recorrer, ya que en sólo cinco países (Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela) la mayoría del electorado afirma que las elecciones son limpias. En los otros 13 países, lo refrenda menos del 50 por ciento de los electores (la última vez que hubo elecciones).

Gráfico 4
Elecciones limpias o fraudulentas
(América Latina 1995-2006)

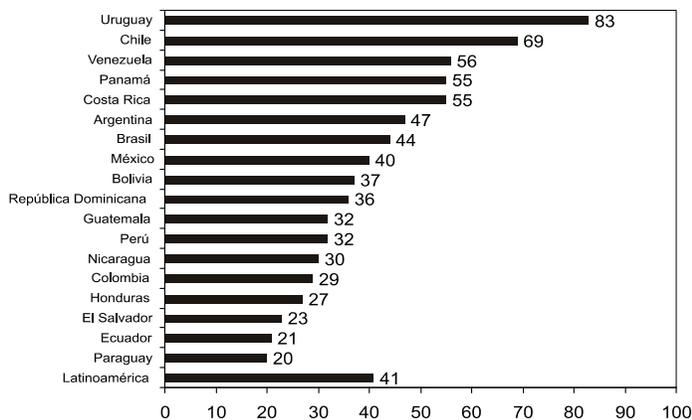


Pregunta: ¿Ud. cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas?

Fuente: Latinobarómetro 1995-2006.

Cabe también indicar que el Latinobarómetro muestra una disminución en la percepción de cohecho en la mayoría de los países. Notable es el caso de México, que baja del 55 al 20 por ciento; le sigue Ecuador, que baja del 30 al 12 por ciento; Bolivia, del 33 al 17 por ciento, y Nicaragua, que baja del 22 al 11 por ciento, entre otros. Venezuela es el país donde menos disminuye la percepción de cohecho (del 29 al 27 por ciento); en Chile se mantuvo igual (15 por ciento).

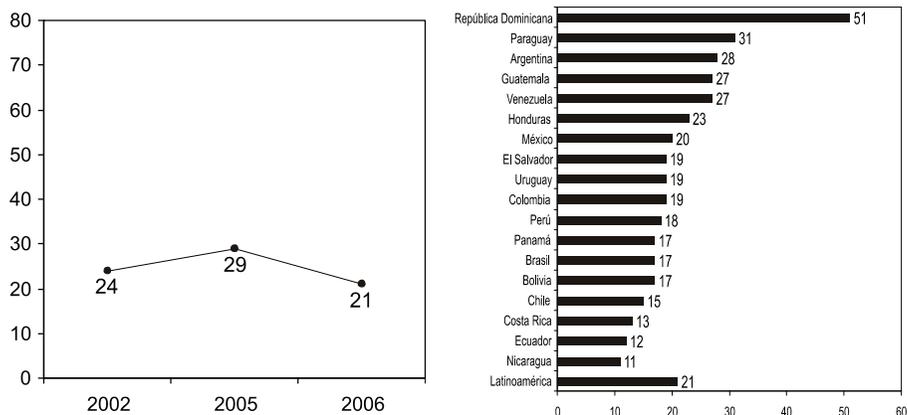
Gráfico 5
Elecciones limpias o fraudulentas
(Totales por país 2006)



Pregunta: ¿Ud. cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas? Aquí sólo 'las elecciones en este país son limpias'

Fuente: Latinobarómetro 2006. n=20.234

Gráfico 6
Cohecho (América Latina 2002-2006 / Totales por país 2006)



Pregunta: ¿Ha sabido Ud. de alguien que en las últimas elecciones presidenciales fuera presionado o recibiera algo a cambio para votar de cierta manera? Aquí sólo 'Sí'

Fuente: Latinobarómetro 2000-2006.

La “normalización democrática” de Bolivia y Ecuador

En Bolivia y Ecuador las elecciones representaron su “normalización democrática”. En el caso boliviano, el triunfo de Evo Morales se dio después de la crisis política iniciada con la salida anticipada del presidente Sánchez de Lozada en 2003, y que llevó al poder por períodos muy cortos a Carlos Mesa y luego al presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez. En el caso ecuatoriano, la elección se realizó tras la llamada “Rebelión de los forajidos” que en 2005 emprendieron las principales fuerzas opositoras al presidente Gutiérrez. Este movimiento provocó su salida y el nombramiento, por el Congreso, de Alfredo Palacio como presidente.

La participación política de la mujer

Los procesos electorales de 2005-2006 generaron avances significativos en lo referente a la participación política de la mujer, que se iniciaron con las elecciones generales de Honduras, donde la aplicación de una nueva normativa sobre la cuota de género (del 30 por ciento), produjo un incremento de la participación de las mujeres en el Congreso, pasando del 6 por ciento en el período anterior a 23 por ciento en la actual conformación. Este efecto positivo continuó en Chile, donde la elección histórica de 2006 permitió a Michelle Bachelet convertirse en la primera presidenta mujer de ese país. Bachelet promovió una mayor inclusión de mujeres en puestos políticos, estableciendo una fórmula paritaria para todos los cargos de confianza en el Ejecutivo, que garantiza números iguales de mujeres y hombres en los 3.500 puestos designados por la presidencia.

El número de mujeres elegidas en los congresos nacionales aumentó en la mayoría de los países. Si bien el incremento de Honduras fue el más drástico, cabe señalar el caso peruano, donde el porcentaje de mujeres subió del 18 al 29 por ciento. El éxito de las mujeres en ese país se confirma al notar que de los seis congresistas más votados cuatro fueron mujeres, y que el Congreso peruano está también presidido por una mujer. En el resto de los países los cambios en el porcentaje de mujeres elegidas al Congreso ha sido menor e incluso se han registrado algunos casos de descenso como en las cámaras bajas de Bolivia y Colombia.

Cuadro 13América Latina: Mujeres en los parlamentos
(Cámara baja o unicameral)

País	Antes de última elección	Después de última elección	Diferencia
	% mujeres	% mujeres	
Bolivia	19	17	-2
Brasil	9	9	—
Chile	13	16	+3
Colombia	13	9	-4
Costa Rica	35	39	+4
Ecuador	16	20	+4
El Salvador	11	17	+6
Honduras	6	23	+17
México	23	23	—
Nicaragua	21	RC*	—
Perú	18	29	+11
República Dominicana	17	20	+3
Venezuela	10	18	+8

* Resultados en cómputo al 13/XI/2006.

Fuente: Inter-Parliamentary Union y elaboración propia.

Por último, cabe destacar el resultado de las elecciones de la Asamblea Constituyente en Bolivia donde, como resultado de una innovadora fórmula electoral (distrito trinominal) combinada con una cuota del 30 por ciento, el número de asambleístas mujeres fue del 33 por ciento. Asimismo, la Asamblea eligió a una mujer indígena como presidenta.

Otros aspectos relevantes

En mayor o menor medida, el tema del financiamiento de la política y su relación con la corrupción ha estado presente en la gran mayoría de los procesos electorales. Los escándalos ligados al dinero en la política, el aumento del costo de las campañas, principalmente el gasto en los medios —sobre todo en televisión—, así como las debilidades de la legislación y los sistemas de control, han hecho de este tema uno de los principales factores por considerar a fin de garantizar la equidad y la transparencia en la competencia electoral.

El incremento de las denuncias de financiamiento ilegal y su relación con los escándalos de corrupción política coinciden con una nueva y negativa evaluación de América Latina de Transparencia Internacional (TI). Se-

gún el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)⁹ de TI, es posible clasificar los países de la región en tres grupos. El primero está constituido por los países con niveles altos de IPC que llaman especialmente la atención entre los primeros 50 países del Índice. Entre ellos destacan Chile (7,3 de IPC, que lo ubica en el puesto 20) y Uruguay (6,4 de IPC, puesto 28). Un segundo grupo de siete países —Colombia, Costa Rica, Brasil, El Salvador, México, Panamá y Perú— tiene una puntuación entre 5 y 3, lo que indica una preocupante percepción de corrupción interna. Un tercer grupo de nueve países, la mitad de la región —Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela—, con niveles debajo de 3, que indican una percepción de corrupción muy alta (Transparencia Internacional, 2006).

Un segundo tema que ha cobrado relevancia es el de la función de las encuestas de opinión pública. Varias de las elecciones demuestran las dificultades de las encuestas en adelantar las tendencias y los resultados. Como expresa Carlos Fara, las elecciones de estos 14 meses estuvieron llenas de sorpresas. ¿No era que Morales no tendría mayoría propia? ¿No era que Arias arrasaría en Costa Rica? ¿No era que Alan García no podría volver a la presidencia en Perú? ¿No era que Manuel López Obrador era el claro ganador de las elecciones en México? ¿No era que Correa ganaría en la primera vuelta? (Fara, 2006). Tras alcanzar un gran protagonismo como fuente de información mediática sobre las preferencias del público, los fracasos de los pronósticos electorales en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador y México, entre otros, trasladaron las encuestas al centro del debate político en América Latina.

En Bolivia, días antes de las elecciones, los sondeos de opinión otorgaban a Morales una intención de voto de aproximadamente el 34 por ciento. Al final, se impuso con el 54 por ciento. En Costa Rica, las encuestas situaban a Oscar Arias con una amplia ventaja sobre los demás candidatos, lo cual no se reflejó en el resultado final ya que ganó por una diferencia mínima, de apenas 18.169 votos (1,12 por ciento). La explicación de estas falencias radica en que a las ya conocidas limitaciones de las encuestas como instrumentos de medición, éstas (las limitaciones) se acrecientan mucho más en contextos muy volátiles, con niveles de indefinición importantes, con altos niveles de voto oculto, etc. Por otro lado, las limitaciones de las encuestas tam-

⁹ El IPC es un índice compuesto que sondea las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 163 países de todo el mundo. Puntúa a los países según una escala de 0 a 10, siendo el 0 el valor que indica los niveles más elevados de corrupción percibida y el 10 el valor que señala los niveles más bajos.

bién obedecen a que cada vez es mayor la proporción de la gente que se interesa por las elecciones cuando faltan pocas semanas o días, y que toman su decisión el mismo día del comicio. Este tipo de votantes tienden a ser los más jóvenes, los de las zonas rurales o los provenientes de sectores populares. Estos electores no se guían por la racionalidad de las propuestas sino por estímulos emocionales como las imágenes de televisión, es decir lo que un candidato transmite y las sensaciones que produce. Por ello, resulta tan importante la última impresión que se deja en la audiencia.

De ahí la importancia de que los responsables de las encuestas adviertan siempre sobre las limitaciones de cada caso, de modo que se registre el nivel detectado de volatilidad de los votantes y se informe debidamente sobre el mismo. Por desgracia esto casi nunca sucede. Cabe señalar, asimismo, que el uso de las encuestas como instrumento de medición política se ha visto en numerosos casos desnaturalizado frente a su uso como medio de propaganda política. Es cierto que muchos partidos contratan a empresas de opinión para medir su nivel de apoyo, y publican sus resultados como parte de su estrategia de campaña. En virtud de ello, y suponiéndolas al servicio de intereses políticos, su veracidad está cada vez más en tela de juicio.

Por último, un tercer tema que debe subrayarse en los procesos electorales de la región es el de las campañas electorales y su creciente “americanización”. Éste es un fenómeno en aumento, que se caracteriza por la personalización de la política, la preeminencia del candidato sobre el partido, el uso creciente de la televisión, y la descalificación del opositor por encima de las ideas en el marco de “campañas negativas”. En esta línea se desarrollaron las campañas políticas en Brasil, Costa Rica, Nicaragua, México y Perú, entre otras.

Nuevo calendario electoral: Las elecciones que vienen

Si bien la región no presenciara en los próximos años un nuevo “rally electoral” como el aquí estudiado, aún quedan importantes y numerosos procesos electorales por celebrarse entre 2007 y 2009. Durante este lapso, nueve de los 18 países latinoamericanos —la mitad— celebrarán elecciones presidenciales: Guatemala y Argentina (2007), Paraguay y República Dominicana (2008), y El Salvador, Chile, Honduras, Panamá y Uruguay (2009).

Cuadro 14
América Latina: Elecciones presidenciales 2005-2009

País	2005	2006	2007	2008	2009
Cono Sur					
Argentina			X		
Brasil		X			
Chile	X				X
Paraguay				X	
Uruguay					X
Región Andina					
Bolivia	X				
Colombia		X			
Ecuador		X			
Perú		X			
Venezuela		X			
América Central y el Caribe					
Costa Rica		X			
El Salvador					X
Guatemala			X		
Honduras	X				X
México		X			
Nicaragua		X			
Panamá					X
R. Dominicana				X	

Fuente: Elaboración propia.

Un comentario final

La realización exitosa de la agenda electoral más intensa y trascendente desde el retorno de América Latina a la democracia (a partir de 1978), y el recambio pacífico, vía elecciones, de 11 presidentes (12 si incluimos a Haití) en tan sólo 14 meses, demuestra que estamos ante un claro triunfo de la democracia, sobre todo de la democracia electoral. La región ha vivido un intenso período electoral que ha puesto de manifiesto la voluntad de los ciudadanos de buscar respuestas políticas a través de las urnas y los procesos democráticos. Asimismo, durante estos 14 meses no sólo ningún presidente ha tenido que suspender su mandato de manera abrupta sino que las elecciones han sido el instrumento de expresión de la voluntad ciudadana.

Este “rally” electoral se dio en un contexto de moderado optimismo, donde el crecimiento económico ha sido uno de los logros más importantes e indiscutibles durante el período 2005-2006. La causa principal que explica este buen momento macroeconómico radica en los altos precios de sus materias primas de exportación. Sin embargo, y sin desconocer que Améri-

ca Latina ha crecido cinco años seguidos y en los cuatro últimos a tasas superiores al 4 por ciento (lo cual hacía mucho tiempo que no ocurría), también es cierto que se trata de la región del mundo emergente con tasas de crecimiento más bajas y la que muestra menor progreso social, con reducciones muy leves en la pobreza y la indigencia.

Este buen momento macroeconómico se ha visto reflejado en un ascenso moderado del apoyo a la democracia y de satisfacción con la misma¹⁰, así como de un aumento de las expectativas de la ciudadanía sobre la capacidad de *delivery* de los gobiernos recientemente electos, como muestra el *Latinobarómetro 2006*. Por ello, 2007 y los años sucesivos se convertirán en el “gran momento de la verdad”, es decir, el momento del cumplimiento o no de las promesas de las campañas electorales. El manejo efectivo y exitoso de estas expectativas por las nuevas autoridades, haciendo entrega de los bienes y servicios públicos prometidos (sobre todo en materia de empleo, reducción de la pobreza y la desigualdad, mejoramiento de la seguridad ciudadana y combate a la corrupción) será clave para la gobernabilidad democrática. Por el contrario, una frustración creciente provocada por “promesas de campaña incumplidas” podría alentar nuevamente un ciclo de inestabilidad y salida anticipada de presidentes o, lo que es peor, sangrientos enfrentamientos al interior de ciertos países.

Políticamente, la serie de elecciones presidenciales no trajo el “*tsunami* de izquierda” que muchos análisis simplistas y alarmistas predijeron. El giro se produjo más bien hacia el centro, con la existencia de tres líneas políticas definidas: la socialdemócrata, la izquierda nacional-populista y la centroderecha. Y si bien los triunfos de Correa, Ortega y Chávez, precedidos por el de Morales, podrían dar la sensación de que la corriente de izquierda nacional-populista se habría vuelto preponderante, lo cierto es que, como bien advierte Rosendo Fraga (2007), “[cabe reparar que [dentro de esta línea] no se enrola ninguno de los cinco electorados más grandes de la región (Brasil, México, Colombia, Argentina y Perú) que, sumados, son cuatro quintas partes de su población”. De todo ello resulta, según el citado autor, que nos enfrentamos a

una región más heterogénea, donde el liderazgo de Chávez comienza a encontrar ciertos límites y Brasil a intentar ejercer una labor de moderador, más que de liderazgo. La influencia de Estados Uni-

¹⁰ De acuerdo con el *Latinobarómetro*, el apoyo a la democracia pasó de 53 por ciento en 2005 a un 58 por ciento en 2006 y la satisfacción con la democracia de un 31 por ciento a un 38 por ciento (*Informe Latinobarómetro 2006*).

dos es baja, pero la hostilidad hacia este país es menor que un año atrás. La muerte de Pinochet y la enfermedad de Castro mostraron en el 2006 los símbolos del fin de un ciclo de más de medio siglo, en el cual las guerrillas comunistas, por un lado, y los gobiernos anticomunistas, por otro, debilitaron durante décadas la democracia en la región.

Además, la tentación autoritaria de viejo cuño, caracterizada por los golpes de Estado, ya no es una alternativa y, más bien, ha sido suplantada por una tendencia al neopopulismo. Como señala el Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina (2004), “los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras”. Según el documento, el malestar de nuestros pueblos no sería “con” la democracia, sino “en” la democracia y, como hemos sostenido en reiteradas ocasiones, los problemas “en” la democracia se solucionan con más y mejor democracia. Por ello, según Peter Hakim, el mayor peligro para la democracia en América Latina no lo constituyen políticos demagógicos, o militares con ambiciones desmedidas, o ideologías autoritarias. La mayor amenaza es el mediocre desempeño continuo, la incapacidad de los gobiernos democráticos para enfrentar las necesidades y demandas más importantes de sus ciudadanos (citado en Walter, 2006).

Por otra parte, si bien las democracias latinoamericanas han demostrado su resistencia contra muchos pronósticos que le auguraban una vida corta, así como una vitalidad electoral desconocida, demuestran también que su consolidación resulta más compleja y demanda más tiempo del que inicialmente se pensó. Como advierte Botana (2006), después de casi tres décadas de transición, muchas de ellas, todavía, no han echado raíces en el Estado, en la sociedad y en los partidos políticos. Hemos avanzado, con limitaciones, al primer umbral, la dimensión electoral, la que sin lugar a dudas registra más avances. Pero aún nos falta mucho por avanzar en la consolidación de la república, el equilibrio de poderes y el Estado de derecho. Somos democracias caracterizadas por una marcada debilidad institucional, por un Estado de derecho de vigencia muy limitada y por una ciudadanía de baja intensidad.

De ahí la importancia de avanzar, de manera apremiante y firme, en el fortalecimiento y perfeccionamiento de la institucionalidad política, de contar con instituciones representativas, legítimas y eficaces que sirvan de sustento para el funcionamiento pleno de la democracia, y también de actores com-

prometidos con ella. En otras palabras, tanto las instituciones como los liderazgos políticos importan, y mucho, no sólo para la pervivencia de la democracia, también para su calidad. Se hace indispensable un enfoque mixto que combine la dimensión institucional y el comportamiento de los actores, pues ciertamente los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. Instituciones democráticas, representativas y fuertes, acompañadas de liderazgos de calidad y de una cultura democrática son los mejores diques de contención de la antipolítica, los liderazgos mesiánicos y los peligros del neopopulismo.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2006). “El carrusel electoral latinoamericano”, en *Bilácora Almendrán*, Madrid, 14 de agosto, disponible en: www.almendron.com/tribuna/?p=11047
- Arias Sánchez, Oscar (2006). “Latin America’s Shift to the Center”, en diario *The Washington Post*, Washington D.C., 15 de marzo.
- Beck, Ulrich (2006). “Una nueva izquierda”, en diario *El País*, Madrid, 17 de noviembre.
- Botana, Natalio (2006). “La democracia en América Latina”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 29 de octubre.
- Burdman, Julio y Daniel Zovatto (2005). “Balance electoral latinoamericano 2003-2004”, en Malamud, C. y P. Isbell, *Anuario Elcano, América Latina 2004-2005*, Real Instituto Elcano, Barcelona, octubre.
- Calderón, Fernando (2006) “Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?”, en *Nueva Sociedad*, Edición especial, Buenos Aires, marzo.
- CEPAL (2006a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_capIV.pdf
- CEPAL (2006b). *Panorama social de América Latina*, disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf
- Fara, Carlos (2006). “Sorpresas en América Latina”, en *CADAL, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina*, publicación electrónica, 19 de octubre, disponible en: www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=1463
- Fraga, Rosendo (2007). “Tres corrientes en la región”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 17 de enero.
- Latinobarómetro (2006). *Informe Latinobarómetro 2006*, disponible en: www.latinobarometro.org

- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Rojas Aravena, Francisco (2006). “El nuevo mapa político latinoamericano. Para repensar los factores que marcan las tendencias políticas”, en *Nueva Sociedad*, N° 205, Buenos Aires.
- Sanguinetti, Julio María (2006). “¿Una ola de izquierda recorre América Latina?”, en *Correo*, Lima, 24 de marzo, disponible en: www.correoperu.com.pe/correo-sur-cusco/columnista.php?col_id=17,
- The Economist (2007). *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*, disponible en: www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf
- Touraine, Alain y Ernesto Laclau (2006). “América en tiempos de Chávez”, en diario *Página/12*, 8 de octubre.
- Transparencia Internacional (2006). *Índice de Percepción de Corrupción 2006*, disponible en: www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2006/es_2006_11_06_cpi_2006
- Walter, Ignacio (2006). “Democracia en América Latina. 2006”, en *CADAL*, *Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina*, publicación electrónica, disponible en: www.cadal.org/documentos/documento_54.pdf
- Zovatto, Daniel (2005). “Agendas regionales en escenarios de conflicto en América Latina a inicios del siglo XXI”, conferencia inaugural del Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, 15 de noviembre.

Reseñas

Políticas sociales y acción local: 10 estudios de caso

Carlos H. Acuña, Elizabeth Jelin y Gabriel Kessler (directores)
CLASPO-Argentina, Buenos Aires, 2007, 349 páginas

Fernando Cafferata

“Repensando las relaciones sociales locales”, el título de la introducción, es el *prisma principal de análisis* que guía toda la compilación. Ello implica realizar un doble trabajo. Por un lado, analizar críticamente el modo en que estas “relaciones” se planteaban hasta ahora. Por otro lado, proponer y fundamentar nuevas líneas de análisis para comprender las relaciones sociales locales a partir del reentendimiento del vínculo entre actores públicos-sociedad civil.

Más allá de las diversas temáticas que tratan los trabajos, todos ellos tienen en común una serie de coordenadas que los estructuran. Todos los artículos comparten al menos dos ejes. Primero, la idea de focalizar las relaciones sociales desde un concepto común, el de *interfaz*. Segundo, el planteo de un par de interrogantes como ejes que guían el análisis: por un lado, el interrogante acerca de los recursos que utilizan las organizaciones para la acción colectiva; y, por otro, el interrogante acerca del tipo de participación social involucrado en cada organización.

El concepto de *interfaz* se refiere a la conformación de espacios de creación de identidades organizacionales, negociación, cooperación y conflicto entre actores individuales y colectivos, provenientes de diversos niveles del

Estado y de las multifacéticas expresiones de la sociedad civil. Este concepto guía resulta muy interesante para “redescubrir” las articulaciones entre los actores públicos y privados, estatales y civiles, abriendo interesantes perspectivas de análisis que se complementan de buen modo con los interrogantes planteados. En este sentido, resultan bien interesantes para el lector los diversos análisis que los distintos autores realizan a través de la utilización de dicho concepto.

También resulta interesante la amplitud conceptual con la que se analizan los recursos organizacionales para la acción colectiva y las formas de participación. Al entender los recursos organizacionales para la acción colectiva desde la intertemporalidad y de forma amplia (recursos financieros, físicos, simbólicos, sociales, etc.), el libro nos permite entender de forma acabada los vínculos sociales y la inserción (o creación) de redes que posibilitan el acceso a estos recursos. De esta forma, se trasciende “la aparente omnipresencia del clientelismo y su inherente connotación moral negativa”, ya que se detectan con suma claridad la multiplicidad de figuras que “negocian entre las necesidades de sus barrios y los proveedores externos de re-

cursos” (p. 12). Del mismo modo, al estudiar empíricamente y (de)construir las formas de participación social, se toma distancia de las “apologías apriorísticas” muy presentes en trabajos de este estilo. Resulta especialmente interesante la perspectiva de análisis adoptada por todos los autores sobre la “participación”, puesto que permite observar las reglas de inclusión/exclusión, algo usualmente muy descuidado. Los niveles de inclusión/exclusión que se abordan en los distintos trabajos son tres: el territorio, la identidad de los sujetos y la familia. Este desgranamiento de variables permite entender de forma metodológicamente sólida y conceptualmente innovadora, la diversidad de relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

El primer trabajo de la compilación, realizado por Alicia González Andrada, analiza estas “tensiones” para el Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE) de la Ciudad de Buenos Aires. La autora realiza tres tareas en su artículo. Primero analiza el desarrollo de la conformación de la agenda social a partir de las cuestiones y motivos de los actores incluidos en el COPE. Segundo, intenta brindar una explicación de la conformación de la agenda y finalmente analiza las interpretaciones que realizan los sectores excluidos del COPE (cartoneros y piqueteros) acerca de la construcción de la agenda social de inclusión. La autora aspira a conocer si “en el debate y la deliberación entre los actores sociales participantes de la agenda social se contemplan propuestas de inclusión social de los excluidos, y si éstas promueven la generación y construcción de capacidades autónomas” por parte de los excluidos (p. 23).

En el segundo trabajo, Sebastián Essayag intenta abordar la cuestión de la participación social y comunitaria en el marco del programa Remediar en Argentina, con el propósito de “reconocer la interfaz que las acciones de participación social desde el nivel central, o macro, mantienen con los espacios de participación comunitaria en el ámbito local, o micro, analizando la fisiónomía de la participación en uno y otro nivel y su interfaz” (p. 62). El nivel macro que analiza es la Comisión Asesora Intersectorial del Plan Remediar, y el nivel micro los grupos creados por la comunidad local de beneficiarios del plan. El objetivo principal del artículo “es rescatar qué sienten y qué entienden los actores sociales al participar en la ejecución de un programa de salud y cuáles han sido los mecanismos elegidos por el sistema para canalizar la participación de la comunidad” (p. 84).

El tercer artículo, elaborado por Nina Zamberlin, se basa en el estudio del “Centro del Joven”, un proyecto de atención y promoción de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes, desarrollado entre 1996 y 1999 en el Barrio de Ingeniero Budge. La autora analiza las “formas de participación y los recursos de acción colectiva para la ejecución y el sostenimiento del caso estudiado” (p. 99). El caso resulta de especial interés por la puja que desata entre actores con diferentes visiones y concepciones de la salud reproductiva, y porque a su vez se ubica temporalmente en un período en el que la salud y los derechos sexuales/reproductivos recibieron amplio reconocimiento internacional pero escasa atención a escala nacional. Según la autora, el caso refleja que no siempre los actores interesados (be-

neficiarios) luchan por mantener el objeto de “interés común”, sino que es necesario otro actor (ONG o Estado) que resuelva el dilema de acción colectiva. Sin embargo, la experiencia del Centro es “un caso exitoso” que demostró que el modelo focalizado e integral de atención en salud reproductiva funciona.

En el cuarto caso, Mabel López Oliva analiza con especial detalle la etapa de “instrumentación” de la ley de violencia familiar. Para ello, toma en cuenta principalmente las percepciones de aquellos actores que intervienen en la ejecución de la ley en su etapa de implementación: los Juzgados de Familia de la Ciudad de Buenos Aires, ONGs y otras instancias públicas, y se analizan las dinámicas de interacción entre los mismos. A partir de dicho análisis, la autora concluye que en la etapa de instrumentación de la ley de violencia familiar, las relaciones entre los actores se caracterizaron por la “desarticulación”, donde “cada uno juega su rol”.

El quinto trabajo, elaborado por Sergio Caggiano, intenta demostrar cómo el capital social (acceso a redes y estructuras sociales), que puede ser beneficioso, también puede generar consecuencias negativas. Para ello, analiza la experiencia del “Centro de Estudiantes y Residentes Bolivianos” (CERB) de la ciudad de La Plata. Para el autor, las modificaciones socioeconómicas en la región han cambiado la morfología de la “colectividad” boliviana, tornándola más “diversificada” (socioeconómica y étnicamente); y el problema que se plantea es que esta nueva colectividad no obtiene los resultados esperados de sus relaciones con los dirigentes del CERB. El análisis concluye con la idea de que la introducción de “desiguales” en la

colectividad hace que el CERB enfrente la difícil empresa de generar nuevas redes sociales con lógicas específicas y revalorizando el capital heredado para los “nuevos” involucrados.

El sexto artículo, realizado por Carla Muriel del Cueto, intenta describir y analizar las iniciativas de acción cultural llevadas adelante en un centro cultural de un barrio de sectores populares del Gran Buenos Aires. La particularidad del caso reside en que este proyecto es impulsado por militantes comunitarios del barrio. La autora se muestra aquí interesada en describir la problemática que plantea la construcción de las iniciativas culturales mediante la relación dialógica de oposición entre “alta cultura” y “cultura popular”, a partir de la revalorización de la cultura de barrio. En consecuencia, el artículo parte de las oposiciones y diferenciaciones que realizan los responsables del centro cultural en términos de construcción identitaria. A partir de su análisis, la autora llega a la conclusión de que la “territorialización” que implica trabajar desde el barrio confina las actividades sólo adentro del barrio, y niega la “circulación” que se produce en el plano cultural ya que esta búsqueda de lo “auténtico” en el “adentro” lleva a generar resistencias a tomar contacto con otras zonas culturales.

El séptimo artículo, realizado por Mariana Luzzi, se propone explorar a través de un análisis de caso las diversas formas de participación que pudieron observarse en los clubes del trueque a lo largo de 2002, momento del mayor auge y mayores dificultades para la experiencia. En su análisis intenta demostrar que no es posible hablar de una única manera de participación, y

que a su vez estas formas heterogéneas de participación se insertan en la tensión entre una construcción colectiva y una estrategia individual. Estas diferencias, según la autora, implicaron que la idea de “reinención del mercado” que tuvieron quienes re-fundaron la experiencia del “trueque” no fuera hecha propia por todos.

El octavo trabajo, realizado por Gabriela Wyczyker, analiza la vinculación entre organizaciones civiles y el Estado en la implementación del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados. La autora pone especial interés en mostrar cómo los procesos de articulación institucional que “ligan a los actores políticos y sociales del ámbito local” con los del ámbito nacional “van forjando mecanismos de intervención en lo micro-social” (p. 253). Para ello elige dos casos de estudio: una organización parroquial (el Obispado Merlo-Moreno) y una asociación civil (vinculada con la CTA y la FTV); y a partir del análisis llega a la conclusión que las distintas formas de “interacción” con los poderes públicos derivan en maneras distintas de negociar con el Estado el acceso a bienes colectivos. Finalmente, la autora aprovecha la oportunidad para rediscutir algunas ideas sobre la calidad “universal o focalizada” del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados.

El noveno artículo, escrito por Laura Mombello, se plantea como objetivo “explorar las particularidades de las transformaciones” en las relaciones entre el Estado municipal y la sociedad civil que se dieron en Cutral Co después de las dos puebladas (1996 y 1997). Específicamente, se intenta dilucidar cómo operan las diversas “formas de inclusión/exclusión que desde los marcos

provinciales y nacionales se impulsan” (p. 282). Según la autora, en la conciencia colectiva el “estigma” que lleva Cutral-Co es la de ser un “volcán a punto de explosión” (p. 302), tal es así que algunos de sus habitantes para pedir trabajo (y evadir el “estigma”) se registran como habitantes de la localidad cercana a Cutral Co, llamada Lago Huicul, que “conserva su poder identitario y político” (p. 303).

Finalmente, el artículo elaborado por Pablo Bonaldi identifica las distintas etapas por las que atravesó el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires, prestando atención a los cambios en las relaciones de negociación y conflicto entre los distintos actores involucrados (p. 306). El autor analiza no sólo las transformaciones que experimentó el programa en los 20 años sino también las relaciones que tuvieron los miembros del equipo técnico-profesional con los líderes responsables de los grupos comunitarios, así como las particularidades del programa en relación con el conjunto global de políticas sociales en América Latina. La conclusión más interesante a la que llega el autor se refiere a la discusión acerca de la distribución de poder en la relación entre poderes. Tradicionalmente se creyó que el debilitamiento del Poder Ejecutivo y el empoderamiento del Poder Legislativo llevan a una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de las políticas. Sin embargo, su análisis arriba a conclusiones contrarias: en efecto, el Poder Legislativo, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), genera un vínculo pernicioso de “clientelismo pluralista” y una “oligarquización” de las OSC.

Metodología de las Ciencias Sociales

Alberto Marradi, Nélide Archenti y Juan Ignacio Piovani

Emecé, Buenos Aires, 2007, 322 páginas

Belén Alonso

Para el común de los estudiantes, investigadores y docentes de ciencias sociales suele ser una tarea tediosa la lectura o el estudio de metodología. En muchos casos se recurre a soluciones rápidas, a mano, de manuales simples, repletos de gráficos y diseños que lo dicen todo en un abrir y cerrar de ojos. Pero, lamentablemente, con la metodología no existe una panacea que permita su aprendizaje por ósmosis. Su enseñanza requiere de la dosis justa entre la oferta adecuada de contenidos, la transmisión de experiencias ejemplificadoras y el propio trabajo sucio de “poner las manos en la masa”.

Afortunadamente, el libro que aquí presento se dedica a componer una lectura articulada de lo clásico y lo actual junto a una batería de ejemplos claros que permite a estudiantes, investigadores, docentes e interesados en la temática arrimarse a esa cuota de contenido necesario para pensar sus problemas de estudio a través de la pericia de sus autores. Desde el inicio éstos plantean así su meta: “elaborar un texto que significara un aporte en el campo de la didáctica de la metodología” (p. 13).

Para ello, *Metodología de las Ciencias Sociales* va más allá del simplismo. Incluye de manera combinada aspectos teórico-filosóficos como son los epistemológicos,

ontológicos y gnoseológicos, sin descuidar los técnicos, a partir de su puesta en escena desde una reconstrucción socio-histórica. Estrategia que demuestra que la metodología no es un paquete cerrado sino, todo lo contrario, una apuesta compleja que cambia con el vaivén de los tiempos, las miradas y los usos.

Metodología de las Ciencias Sociales es pluralista y componedor desde su constitución inicial. Con escritores que en sus líneas dan cuenta de sus diversos orígenes y andares logra la comunión de los temas clave del diseño para la investigación social que son presentados a través de diecisiete capítulos organizados analíticamente en cuatro grandes compartimentos mutuamente conectados.

El primero discurre sobre una presentación necesaria de los puntos de partida muchas veces dejados de lado o dados por sentado. El recorrido se inicia desde los fundamentos teóricos y filosóficos de la investigación social (capítulos 1 y 4); pasando por los debates metodológicos contemporáneos hasta la clarificación de los conceptos madre —‘metodología’, ‘método’ y ‘técnica’— (capítulos 2 y 3).

Si bien toda esta sección introductoria es atractiva, más lo es para los lectores menos avezados la dedicación a distin-

guir la tríada ‘metodología’, ‘método’ y ‘técnica’, conceptos tan comúnmente confundidos entre sí. Aquí Marradi hace un recorrido conceptual desde sus orígenes, atravesado por las perspectivas teóricas definitorias y clásicas hasta dar cuenta de las pugnas por el establecimiento de sus sentidos.

El segundo módulo avanza sobre la investigación y su diseño, es decir, la puesta en vida práctica a través del desarrollo de sus principales instrumentos conceptuales. En principio, introduce el diseño de la investigación tocando cuestiones clave como la elección del tema, la delimitación del problema, su operativización y la formalización del diseño en proyecto (capítulo 5). Se avanza hacia detalles sensibles como el desafío de definir el objeto, la unidad de análisis y la construcción de muestras. Luego se presenta detalladamente la definición operativa de las variables, su clasificación y medición así como el proceso de construcción de índices (capítulos 6 a 9).

Cada capítulo de este bloque ofrece un concentrado contenido que ilumina aspectos nodales de la investigación social que muchas veces han sido explicados y aplicados sin una reflexión tan minuciosa. En este caso, en su mayoría, los capítulos van más allá y ofrecen una mirada crítica a las interpretaciones tradicionales problematizando tópicos como la distinción entre universo y población, la representatividad de las muestras, la fiabilidad de los datos, la naturaleza de los indicadores y el lugar que ocupa la distancia o proximidad semántica.

El tercer módulo está dedicado a un conjunto de técnicas fundamentales de recolección de información. Aquí se

tratan la observación, el sondeo, la entrevista en profundidad y las entrevistas grupales o *focus groups* (capítulos 10 a 13). Todos ellos, que guardan la particularidad de ser instrumentos de utilización ordinaria, han sido presentados con readaptaciones y usos novedosos además de ser sistematizados en tipos según sus características, ventajas, desventajas y limitaciones.

Más allá de este paquete es destacable aquí un capítulo dedicado a un tema muy poco tratado en este tipo de libros: el estudio de caso (EC) (capítulo 14). Este apartado constituye un aporte sustantivo a la comprensión sistematizada de esta estrategia clave de indagación. Archenti en sus compactas cuatro páginas no sólo desarrolla una necesaria introducción a sus antecedentes sino que le dedica especial atención a esclarecer su posición en tanto método y estrategia. Asimismo, establece una serie de caminos reflexivos a fin de señalar cuándo el diseño de un EC es adecuado, por qué y para qué, al tiempo de qué criterios considerar a la hora de seleccionarlo/s. Para ello ofrece una ilustrativa composición tipológica que permite mapear el fértil campo de posibilidades que otorgan los EC en las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular.

Un último módulo está dedicado al análisis, sea éste bivariado, trivariado, o relativo a otras formas de análisis más cercanas a lo cualitativo y sus problemas (capítulos 15 a 17). Aun cuando Piovani ofrece una amplia panorámica sobre formas cualitativas de análisis, el hincapié en este acápite está dado en el complejo proceso de análisis e interpretación de datos provistos por técnicas de la perspectiva estándar o cuantitativa. Esta uni-

dad atraviesa una serie de temas de gran complejidad, indispensables para el análisis empírico, pero la focalización en las técnicas y estrategias del análisis estándar ganaría mucho si se ahondara en las múltiples dimensiones del análisis cualitativo. Asimismo, resultaría más provechosa si contemplara con mayor profundidad la combinación analítica producto de la triangulación o de estudios multimétodos. En consecuencia, ambas apuestas de análisis presentadas —la estándar y la no estándar— quizá estén en deuda con una dedicación más minuciosa equiparable a la dada en las discusiones de los capítulos anteriores.

Aun asumiendo la contrariedad de ciertas ausencias, la puerta que abre la

lectura de *Metodología de las Ciencias Sociales* es ambiciosa y los temas abordados ponen en evidencia la solidez de sus autores como expertos en la temática y también como docentes. Definitivamente, el material presente en este libro tiende puentes entre la *metodología*, los *métodos* y las *técnicas* cristalizando como su mayor hallazgo en materia pedagógica el tratamiento, presentación e integración de las lecturas clásicas insoslayables y de las novedades sobre la materia. De tal suerte, constituye un valioso puntapié para quien desee iniciar su buceo en las complejas tramas de la metodología en las ciencias sociales así como resulta una útil herramienta pedagógica para su enseñanza.

El debate modernidad–posmodernidad

Nicolás Casullo (comp.)

Edición ampliada y actualizada, Retórica Ediciones,
Buenos Aires, 2004, 328 páginas

Nathalie Goldwaser

Nicolás Casullo, en su antología, identifica la posmodernidad con las contradicciones intrínsecas que ya incluía la modernidad. La lectura del libro, además, demuestra cómo la posmodernidad ha devenido en un paradigma tremendamente controvertido entre los estudiosos. Muchos de los que reflexionan aquí están situados en Europa y Estados Unidos, por eso la introducción de Casullo y la incorporación del ensayo de del Barco ubican el mencionado debate en América Latina y, particularmente, en Argentina. El librosse divide en tres partes: una primera denominada “Los debates”, le sigue “Lecturas y configuraciones sobre la modernidad” y culmina con una tercera parte dedicada a la posmodernidad.

Es posible encontrar un abanico de pensamientos útiles para comprender y explicar un posible curso, complejo como fascinante, de las ideas filosófico - políticas occidentales en torno a las diversas concepciones sobre esta temática. Para ello hemos focalizado nuestra mirada en dos interrogantes centrales. Por un lado, nos parece que vale la pena preguntarse acerca de la actualidad del debate, ya que la primera edición del libro data de 1988. Y por el otro, destacar cuáles son los aportes que estas reflexiones proveen para la ciencia, la teoría y la filosofía políticas. Esta última tarea se vuelve complicada ya que vale aclarar que la mayo-

ría de los ensayos aquí compilados tienen un fuerte anclaje en el arte y en la experiencia estética, como es el caso del primer texto de “Los debates”: “Modernidad: un proyecto incompleto” de J. Habermas. Aquí, el autor se concentra en aquella modernidad estética diseñada por Baudelaire pero que, en un giro historizador, la sigue en varios movimientos de vanguardia como el dadaísmo y surrealismo. A modo de ejemplo, parece interesante mencionar una conclusión que se desprendería de ello, a saber: aquellos movimientos han impreso abstracción al lenguaje permitiendo detectar la intención anárquica de hacer explotar el *continuum* de la historia, a partir de la fuerza subversiva de esta nueva conciencia estética. Nos permite entender, entonces, un nuevo impulso político producto de una época en la que, según Habermas, predominaba la conciencia estética. Asimismo, es posible desprender las características del espacio público propio de la modernidad: el clivaje ocultamiento vs. escándalo público. Punto interesante ya que entra en diálogo con lo que Lyotard observa cuando el poder se llama *Partido*. Allí encuentra el triunfo del realismo y el neoclasicismo por sobre la vanguardia experimental. Tanto Habermas como Lyotard concluyen aseverando que la posmodernidad

forma parte de lo moderno, aunque el primero levante en alto las banderas de la Revolución Francesa, confiando en la razón como medio por el cual el hombre habrá de emanciparse; mientras que el segundo niega radicalmente tal posibilidad.

A lo largo de la lectura de *El debate...* la diferencia entre ambos términos se vuelve —por momentos— difusa, poco nítida, dispersa y controvertida. En el recorrido de la primera parte se podrá observar que el debate se desarrolla a favor —como es el caso, en parte y sólo en parte, del texto de Bürger denominado “El significado de la Vanguardia”— o en contra del ensayo de Habermas cuyo ejemplo lo podemos observar en el muy recomendable texto de de Ventos que plantea toda su discusión sobre la cuestión del “hacer política” en relación al Estado teorizado.

A modo de digresión (y apertura de un diálogo), no queremos dejar de señalar que este debate tiene como peculiaridad el de ser compuesto por pensadores del género masculino (Habermas, Lyotard, Rubert de Ventos, Bürger, Berman, Anderson, Viano, Subirats, Crespi, Infantino, del Barco, Wellmer, Huyssen, Jameson, Lash y Foster), por lo tanto, es posible encontrar una pequeña —aunque muy enriquecedora— muestra de pensamientos masculinos sobre la modernidad/ posmodernidad. Así, es notorio que al momento de referirse a los seres humanos, muchos autores se refieren a los “hombres”, produciendo un solapamiento de lo humano con los varones, tal como sucedió en el Renacimiento europeo. Un ejemplo de ello lo encontramos en el propósito del prólogo introductorio del propio Casullo cuando advierte que su intención es “incursionar en la sugerencia de aquel

universo de discursos, subjetividades, representaciones sociales y mitos, que significó *la condición moderna del hombre y de su historia*” (p. 18, cursivas mías). Paradójicamente, aun cuando él afirma que dicha época fue el puntapié inicial de la condición moderna, definiendo a la modernidad “como una experiencia inusual de los lenguajes del hombre” (p. 20), quizá olvidada que bajo la figura *hombre* se desdibuja la presencia de la mujer que efectivamente emerge en la modernidad europea.

Volviendo a la noción de modernidad, el compilador, en un esfuerzo por rescatar sus distintas acepciones (al haber sido tamizada por la crítica de la posmodernidad), observa que ésta comprende un desplegarse de la escritura civilizatoria empapada de certezas y profecías. No obstante, parece interesante anclar dicho concepto en América Latina: Casullo verifica esta modernidad bajo una característica de “descentramiento y crisis agudizada”, observando irracionalidad entre discurso y realidad. En el caso argentino, asevera que estamos “inmersos en una realidad de mutaciones, agotamientos y profundas reformulaciones de los mundos simbólicos, referenciales, donde se modifican memorias, formas de representaciones y significados de las cosas” (p. 48). ¿Acaso estos hechos no han existido en otros tiempos?

La experiencia de lectura de *El debate...*, en varios aspectos, fue enriquecedora. Este es un libro fructífero para todo estudiante que quiera comprender el escenario reflexivo de los años '80: por un lado, porque aún sigue vigente el paradigma de *la modernidad*; por el otro, porque deja abierto —a través de diversas aristas— un debate inconcluso que permite pensar la posibilidad de indagación en este campo.

La política después de los partidos

Isidoro Cheresky (compilador)

Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007, 437 páginas

María Paula Bertino

Los partidos políticos han concentrado siempre la atención de la ciencia política. Entendidos como parte fundamental del régimen democrático, la principal preocupación en la actualidad gira en torno a la visión crítica y apática de la ciudadanía para con ellos. Las modificaciones en la concepción de la representación (y por ende, la propia función de estos “agregadores de demandas”) han llevado a los politólogos a la búsqueda de explicaciones que contengan los diferentes fenómenos manifestados en la sociedad. El interrogante que se plantea gira en torno a la subsistencia de los partidos en un contexto adverso, donde aquellos a los que dicen representar no los reconocen como canales efectivos de representación de sus intereses. Sin duda el caso argentino da cuenta de estos fenómenos y de las consecuentes transformaciones que sufren los partidos, puesto que en los últimos diez años ha transitado escenarios de desafección política, baja participación ciudadana y ante todo, un reclamo ciudadano por la modificación en las estructuras de representación cuya máxima expresión queda plasmada en la crisis de diciembre de 2001.

La recomposición del escenario político argentino constituye, entonces, un caso interesante para buscar la res-

puesta a la pregunta ¿hacia dónde avanza la nueva concepción de representación política? ¿Cuál es el camino que comienzan a transitar los partidos políticos dentro de este marco?

Tratando de dar respuesta a estos interrogantes, el equipo de investigación dirigido por Isidoro Cheresky nos presenta un análisis detallado de las últimas elecciones legislativas en la Argentina. Centrados en la hipótesis de que los partidos han pasado de ser organizaciones estructuradas a convertirse en aparatos al servicio de un liderazgo de opinión (idea retomada de Bernard Manin) analizarán la coyuntura electoral de 2005 buscando encontrar continuidades que expliquen el cómo y el por qué de la transformación de la idea de representación en el imaginario de la ciudadanía argentina.

De esta manera, el volumen se divide en tres partes, una primera que pretende dar un marco teórico (a cargo del compilador y de Hugo Quiroga), una segunda parte que da cuenta de los estudios de caso de cinco distritos (las provincias de Buenos Aires, Santa Fé, Mendoza y Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y tres partidos bonaerenses (La Matanza, Morón y La Plata) y una tercera parte que hace hincapié en el acto electoral y

las consecuencias de la reforma política para la idea de representación y el vínculo entre ciudadanía y partidos políticos.

En el primer artículo, Cheresky se interroga respecto a la evolución del régimen político en Argentina. Observa de manera precisa y detallada la necesidad de concentración de poder que llevó al recientemente electo Kirchner a sustentar su legitimidad, no ya en los votos obtenidos en la elección presidencial, sino en la cada vez más relevante medición de imagen positiva. Da cuenta de las acciones llevadas a cabo por el gobierno con la mirada puesta en la construcción del liderazgo de opinión, que desencadena hacia 2005 la idea de elecciones plebiscitarias (más que de renovación parcial del Congreso).

Hugo Quiroga presenta en su artículo las explicaciones que sustentan la idea de la “democracia de opinión”, destacando la fortaleza que adquiere la opinión pública frente a un escenario político fragmentado y en decadencia. De manera sutil deja entrever las consecuencias negativas que el gobierno de la opinión pública puede generar en la idea de democracia y libertad.

Ya enmarcados en la idea de la conformación de un liderazgo de opinión, Darío Rodríguez introduce el primer caso a analizar (la Provincia de Buenos Aires). Presenta de esta manera el escenario político bonaerense con sus reagrupamientos políticos y destaca la influencia de la figura presidencial y la nacionalización de la elección, así como la estrategia discursiva que adopta el partido oficialista en búsqueda de la diferenciación de un adversario político no tan alejado en el arco ideológico.

También inserto en la Provincia de Buenos Aires, el capítulo de Dolores Rocca Rivarola incorpora el caso del partido de La Matanza, para observar cómo el partido oficialista retoma las estrategias discursivas de antaño en pos de capitalizar un espectro electoral que de otra manera no le hubiera sido afín. Este caso particular muestra la dinámica de competencia en un distrito donde las estructuras de poder se ven aseguradas por redes de distribución de recursos fuertemente asentadas en la comunidad, y donde los actores políticos no partidarios ejercen una influencia importante en el votante medio.

El examen de otro partido bonaerense, Morón, es presentado de forma ordenada y prolija por Rocío Annunziata, retomando la idea de liderazgo de opinión y fortaleciendo el eje que define las diferentes campañas oficialistas y opositoras y que será tenido en cuenta en el resto de los artículos: la confrontación de lo local con lo nacional, demostrando que más allá de la opinión pública, lo que realmente enfrentaba a oficialismo y diferentes oposiciones tiene que ver con aquello que Quiroga y Cheresky señalaban como base del concepto de liderazgo de opinión, la concentración de poder en manos del ejecutivo nacional.

Finaliza el análisis de la Provincia de Buenos Aires un artículo de Darío Rodríguez sobre las elecciones platenses, donde el autor describirá los reagrupamientos políticos de la sección electoral y dará cuenta de la pugna justicialista por el sello oficial del partido en el gobierno.

El artículo sobre la Provincia de Santa Fé, encarado por Soledad Delgado, merece un aparte dentro de la compila-

ción, puesto que más allá de constatar la existencia de liderazgos de opinión a nivel provincial y rescatando la idea de lo local contra lo nacional, profundiza el análisis al establecer correlaciones y dar lugar a interrogantes sobre la continuidad de un signo político al frente del gobierno provincial.

En cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sebastián Mauro y Federico Montero centrarán su estudio en torno a las estrategias discursivas de los candidatos a diputados nacionales para luego observar cómo las diferentes fuerzas políticas se reagruparon en la legislatura porteña en torno al Juicio Político, haciendo hincapié en la retórica que adopta la oposición.

Isabel Silveti, en su artículo sobre Santiago del Estero, proporciona una descripción de los hechos que llevaron a la intervención federal, y los diferentes escenarios electorales que se presentaron en la provincia. Sin ahondar demasiado en las causas, señala la desafección política que impera en la provincia, y deja abierto el interrogante respecto a la existencia efectiva de líderes de opinión (locales o nacionales) con capacidad de aglutinar electorado luego del encarcelamiento de la gobernadora Aragonés de Juárez y su entorno. Señala la importancia del "Crimen de la Dársena" como hito desencadenante de la ruptura del partido oficialista y, sin profundizar en el análisis, hace un aporte interesante sobre la baja institucionalización de los partidos en dicha provincia.

La sección dedicada a los estudios de caso cierra con un artículo de Daniela Slipak referido a la provincia de Mendoza, que da cuenta de la interna radical dentro de la provincia, y explica cómo el liderazgo de opinión que ejerce

la presidencia tiene consecuencias electorales para la oposición, en particular luego del alineamiento del gobernador con el ejecutivo nacional. Si bien el artículo hace referencia a la conformación de las listas en esa provincia, hace mención a los reagrupamientos en el interior del legislativo provincial y las consecuencias de la ruptura en el interior de la UCR.

La tercera sección de la compilación se compone de dos artículos. El primero, de Virginia Oliveros y Gerardo Scherlis, da cuenta de dos elementos del sistema electoral y su incidencia en la idea de representación política: la legislación que establece internas abiertas, obligatorias y simultáneas, y la concomitancia de las elecciones. La descripción de ambos mecanismos y su implementación en las elecciones legislativas de 2005 lleva a los autores a interesantes conclusiones vinculadas con la desafección ciudadana. En particular los bajos niveles de convocatoria de las internas partidarias y la primacía de las cúpulas de los partidos en la decisión última de los candidatos permiten cuestionar la efectividad de la norma implementada. Por su parte, la simultaneidad de las elecciones resulta un dato no menor en el marco de unas elecciones legislativas que se presentan como plebiscito del ejecutivo nacional. Esta normativa generó un efecto arrastre para los cargos locales que favoreció a los partidos con alcance nacional.

Por último, el volumen incluye un artículo de Daniela Slipak referido a la significación del acto electoral, armado en base a la observación participante de las elecciones en tres provincias argentinas. El mismo no establece conclusiones, sino que pretende mostrar las

prácticas usuales en torno al acto electoral, viendo en el mismo un rito joven dentro de un contexto de democracia reciente.

Para finalizar, un anexo con los resultados electorales cumple la función de clarificar ciertas conclusiones. A partir de la observación de los porcentajes que alcanzan los diferentes partidos en cada una de las provincias, es posible comprobar el efecto arrastre en aquellas provincias donde se eligieron diputados y senadores. También permite distinguir la existencia o no de escisiones partidarias generadas por el vacío legal de las internas abiertas, obligatorias y simultáneas.

La política después de los partidos deja abiertos muchos interrogantes sobre la existencia efectiva de liderazgos de opi-

nión, la relevancia de los aparatos partidarios y la importancia de la etiqueta partidaria en las elecciones, pero por sobre todo demuestra que no hay explicaciones unicasales de la transformación de los partidos políticos y la idea de representación. Constituye una visión interesante de la política argentina de los últimos años y aporta en gran medida a la discusión sobre la formación del liderazgo político en nuestro país. Pero la utilidad fundamental que tiene esta compilación está vinculada con la descripción detallada y extensa del mapa político argentino en 2005, que da la pauta para observar cómo pueden desarrollarse la competencia electoral, los apoyos y las disputas, los reagrupamientos políticos y las nuevas coaliciones electorales para 2007.

América Latina a comienzos del siglo XXI: perspectivas económicas, sociales y políticas

Gilberto Dupas (coordinador)

Homo Sapiens, Rosario, 2005, 374 páginas

Paola De Luca

América Latina luego de la aplicación del neoliberalismo muestra resultados decepcionantes: aumento de la exclusión social, debilitamiento del poder de los estados nacionales por la inserción en el escenario globalizado y por el sometimiento a las metas monetarias impuestas por los organismos internacionales, vulnerabilidad de la economía y recrudecimiento de las crisis políticas y sociales en varios países. Esta es la situación que se analiza a lo largo del libro.

El coordinador reúne artículos de diversos investigadores que refuerzan la idea que propone: la década de 1990 y el inicio de los años 2000 constituyeron un “período perdido” y de *impasse* para la economía latinoamericana. A pesar de que se alega una fuerte modernización, se agudiza la exclusión social y económica, se elevan los niveles de desempleo e informalidad en el mercado de trabajo y se incrementan los índices de marginalidad y violencia. Esta conjugación de factores convierte a América Latina en la segunda región de mayor criminalidad y la primera en desigualdad de renta del mundo.

El libro se estructura tomando cuatro situaciones paradigmáticas, consideradas como tendencias para el futuro de la región: México, Brasil, Argentina

y los países andinos. Luego de este recorrido se profundiza en el análisis de situaciones globales para América Latina, se evalúa el desenvolvimiento de la democracia, acuciada por la vulnerabilidad social e inestabilidad política producto de la crisis; se ahonda sobre los espacios de poder dentro del contexto internacional y se indaga en las percepciones del *establishment* norteamericano sobre la región como ámbito de protección de sus intereses hegemónicos continentales y mundiales.

Como introducción a la temática de análisis de casos Gilberto Dupas y Fábio Villares de Oliveira profundizan en la visión estructural de la dinámica económica de América Latina en el contexto de la globalización. Pretenden demostrar que la globalización no fue beneficiosa para los países de mayor envergadura por la forma implementada y sobre todo por no ser inherente a su estructura productiva y grado de complejidad socio-económica.

En el capítulo de Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas “El cambio estructural en México (1982-2004)” se analizan los antecedentes del estallido de la deuda externa en 1982 como un punto de inflexión entre una etapa de la historia económica mexicana y el inicio de una larga transición

que continúa hasta los primeros años de la presidencia de Fox. La inserción en la globalización fue productiva para el país en estrecha relación con Estados Unidos, pero los cambios abruptos luego del 11 de septiembre marcan una nueva relación entre ambos países: Estados Unidos relega temas que para México son cruciales.

“Brasil y los dilemas del gobierno de Lula” es el capítulo escrito por Fábio Villares de Oliveira; en él se analiza la evolución de la economía brasileña desde que fue considerada una de las más dinámicas del mundo hasta los dilemas del gobierno actual. La inserción del país en la globalización se produjo en una situación de vulnerabilidad e hiperinflación. Brasil se transformó entonces en uno de los casos “puros” de la administración neoliberal en los países de la periferia. Logró el objetivo de bajar la inflación y la reanudación de las inversiones, aunque dejando más vulnerables a diversos agentes económicos. El panorama para el futuro próximo, según el autor, es el de una economía que seguirá presentando una trayectoria de *stop and go* por la permanencia de los factores analizados. Pese a mejoras en las transacciones con el exterior, Brasil sigue presentando síntomas de vulnerabilidad externa y límites en el ahorro e inversión.

Alicia Carlino y Ana Stuart elaboran “Un enfoque multidimensional de los veinte años de la democracia en Argentina”; toman los antecedentes históricos para rastrear los problemas endógenos que explican la decadencia argentina. Se analiza la década de los ‘90 como una consolidación del modelo económico de 1976. Pero, este “experimento” argentino terminó en una

profunda crisis económica, social y política. La conclusión es que las condiciones son favorables, pero es necesario profundizar el camino para la superación definitiva de la inestabilidad institucional.

“Los países andinos” es el capítulo en el que Rafael Duarte Villa hace referencia a Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela en una perspectiva histórica desde el sistema colonial español hasta la segunda mitad del siglo XX. Luego de la Guerra Fría y en el contexto de globalización, hay puntos en común para la región: la crisis política de los ‘90 e inicios de los 2000, el tráfico de drogas, el rol de Estados Unidos y los impactos del conflicto colombiano. Las recurrentes crisis políticas produjeron la percepción de tendencias: el populismo (democrático o autoritario), la aplicación de fórmulas liberales ortodoxas y, como dato positivo, una tendencia a la emergencia de nuevos actores sociales reivindicando la legalidad y constitucionalización de sus derechos y la representación en los sistemas políticos de la región, como los sectores indígenas de Ecuador y Bolivia. En el aspecto económico, con la excepción de Colombia, el factor común a la región es que sufrió el impacto de la “década perdida”. Las reformas tuvieron cierto éxito pero no lograron solucionar los problemas estructurales de la región. La diferencia con el resto de América Latina es la gran dependencia de las exportaciones de combustibles y energéticos, y que todos los países comparten a Estados Unidos como principal mercado de destino.

Tullo Vigevani y Marcelo Fernández de Oliveira son los autores de “América Latina: vulnerabilidad social e inestabilidad democrática”; se toman estas

dos variables para analizar a lo largo del capítulo si la primera puede provocar nuevamente la fragilidad del sistema en la región. El concepto de vulnerabilidad social fue elaborado por la CEPAL para explicar consecuencias sociales del modelo económico neoliberal en América Latina y describe la situación de precariedad económica y social de gran parte de la población por el aumento de la pobreza e indigencia. Este panorama no es favorable para la sustentación de la democracia del modelo de Dahl; a pesar de que no hay razones para imaginar rupturas mayores en la vida democrática, es un interrogante qué modelo de democracia se puede vislumbrar. Lo que ocurre es que algunos grupos tienden a buscar supervivencia “fuera de la ley” y los vacíos de poder de las instituciones democráticas tienden a ser ocupados por líderes carismáticos que tienden a formas de “neopopulismo”.

“Percepciones norteamericanas sobre los *impasses* en América Latina” de Luis Fernando Eyerbe, se basa en estudios producidos por algunos de los centros más importantes del pensamiento estratégico de Estados Unidos con capacidad de interlocución con el sistema decisorio de la política externa de ese país. Los análisis toman tres principales consecuencias para la región: la gravedad de la situación económica a partir de la segunda mitad de los años ‘90; sus derivaciones negativas en términos de gobernabilidad política y las implicaciones para los Estados Unidos de la pérdida de relevancia en América Latina luego de los atentados del 11 de septiembre.

En el ensayo de Jorge Nef, “Percepciones de las elites estadounidenses frente al desafío latinoamericano” se propone un análisis interpretativo de discursos e ideologías justificatorias de la política exterior estadounidense y se tiende a interpretar la naturaleza de la elite en el poder y sus mecanismos de reproducción. Se plantean las percepciones del establishment económico, político y militar de ese país sobre los problemas de subdesarrollo e inseguridad que representan América Latina y el Caribe.

“Una visión europea: cohesión social y asociación estratégica” es el capítulo en el que Alexandra Barahona de Brito analiza las relaciones de Europa y América Latina en dos cuestiones esenciales: el comercio y las relaciones económicas y los lazos políticos; con la pobreza y la cohesión social como temas transversales.

En el último capítulo, el coordinador del libro cierra los argumentos planteados en la introducción y a lo largo del desarrollo de la obra. Analiza el comportamiento de los distintos actores del nuevo panorama global: capital, sociedad civil y Estado, sus condiciones y comportamientos. En esta situación de *impasse* para América Latina, se propone una dura lucidez sobre lógicas y fuerzas en juego y la reanudación, dentro de los estrechos límites que permite esta relación de fuerzas, de políticas públicas autárquicas que amenicen un poco los efectos negativos de este nuevo juego global; otro camino en el que se debe avanzar es el de la exploración de políticas transnacionales.

Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003

Marcelo Leiras

Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2007, 312 páginas

Guadalupe Tuñón

“La fortaleza de los partidos políticos no garantiza el carácter democrático de las decisiones de gobierno, pero dados los límites de nuestra experiencia política y nuestra imaginación institucional, lo hace más probable” (p. 261). Si los partidos políticos son constitutivos de la vida en democracia, quienes nos preocupamos por la calidad de nuestra democracia deberíamos preocuparnos también por la forma organizacional que adoptan los partidos. En particular, una democracia eficaz y representativa precisa partidos nacionales e integrados. Nuestro país los ha perdido. En *Todos los caballos del rey*, libro que reúne los resultados del trabajo del autor como consultor de la fundación PENT, Marcelo Leiras relata el proceso de esta pérdida, explora sus causas y sugiere reformas institucionales que contribuirían a detenerlo.

Todos los caballos del rey está organizado en seis capítulos. Leiras comienza dando cuenta de la centralidad de las organizaciones partidarias en el gobierno democrático para luego adentrarse en la historia argentina más reciente, relatando los cambios en la integración nacional de la competencia política que tuvieron lugar a partir de 1995, luego de la reforma de la Constitución Nacional. Estas transformaciones —la orfandad de representación de los segmen-

tos no peronistas del electorado urbano y la fragmentación y territorialización de la política de partidos— estructuran el análisis en todo el libro. Si bien estos fenómenos han sido interpretados y analizados exhaustivamente por la literatura en ocasiones anteriores, la contribución de este trabajo en particular reside en que, en lugar de analizar los partidos como actores unitarios y homogéneos, sitúa el foco de su análisis en el interior de las organizaciones partidarias dando cuenta de las condiciones institucionales políticas y partidarias que estructuran los incentivos de los miembros de los partidos y que, durante el período bajo análisis, posibilitaron y/o desencadenaron cambios en el sistema de partidos.

El segundo capítulo explora la literatura que interpreta las organizaciones partidarias como estructuras de intercambio entre sus miembros, es decir, como resultado de sus decisiones. Este esquema permite analizar los determinantes de la coordinación partidaria, especialmente entre organizaciones en distintos territorios. Entre ellos se destacan la forma y el nivel en que se generan los recursos necesarios para sostener la actividad partidaria, el modo en que se determinan los agrupamientos internos y se accede a cargos y candida-

turas, y la forma en que el contexto institucional extra-partidario incide sobre la competencia y la cooperación al interior del partido. Es a la luz de estos factores que el capítulo siguiente examina la evolución de las organizaciones partidarias argentinas, evaluando el entorno de competencia política en que se desenvuelven los partidos y que influye sobre la integración partidaria interprovincial. Por supuesto, estos factores no afectan del mismo modo a todos los partidos ni a un mismo partido a lo largo del tiempo. Sin embargo, Leiras destaca las tendencias generales que afectaron a todas las organizaciones partidarias en el período bajo análisis.

“La integración de las organizaciones partidarias entre distintos niveles de competencia depende del margen de autonomía que alcancen las sub-organizaciones que lo componen y de la resolución de los problemas que plantean el intercambio y la competencia dentro y entre estas sub-organizaciones” (p. 75). En el contexto argentino, los partidos provinciales gozan de una gran autonomía y la resolución de los problemas de acción colectiva y coordinación no es sencilla. En consecuencia, la articulación entre lógicas de reproducción de escala provincial y lógicas de coalición de escala nacional adopta, durante el período analizado, la forma de la territorialización de la política electoral. Un sistema político territorializado es perjudicial para la democracia, en particular en lo que concierne a la elaboración de políticas públicas, ya que dificulta la formación de coaliciones nacionales que logren la cooperación de organizaciones que trabajan en provincias con entornos sociales y reglas del juego muy distintos.

Los capítulos cuatro y cinco brindan el foco empírico, ilustrando el argumento anterior de acuerdo con las dinámicas que tienen lugar en la escala nacional y provincial respectivamente. El primero analiza el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, el Frepaso y Acción por la República para relatar su evolución durante el período entre 1995 y 2003, prestando especial atención al desarrollo de coaliciones nacionales. Dado que las provincias son el centro de acumulación de poder de los partidos, una de las conclusiones de este capítulo es la importancia de las arenas provinciales para entender la lógica y los resultados de su integración en la escala nacional.

El capítulo cinco ilustra la variación de la estructura de la competencia electoral y las estrategias de acumulación partidaria entre provincias, a través de una comparación entre las provincias de Buenos Aires y La Rioja. El estudio hace énfasis sobre el armado de coaliciones partidarias en la escala provincial (refiriéndose al Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical para el caso de Buenos Aires, y al Partido Justicialista exclusivamente para el caso de La Rioja) y revela la interacción recíproca entre los fenómenos de escala nacional y los de escala provincial.

Por último (y fundamentándose en la exposición previa de los problemas que enfrenta la articulación entre lógicas locales y lógicas nacionales en los partidos argentinos), el sexto capítulo sugiere posibles reformas que facilitarían la reintegración de los partidos políticos. “Reintegrar a los partidos políticos es condición de la reintegración del sistema de partidos. Un sistema de partidos más robusto es indis-

Reseñas

pensable para extender y profundizar el gobierno democrático en la Argentina” (p. 11).

Quienes se inicien en la ciencia política encontrarán en *Todos los caballos del rey* una guía accesible para el análisis de los partidos en general y de los partidos políticos argentinos en particular, y una descripción de las dinámicas que tuvieron lugar *entre* partidos durante el período entre 1995 y 2003.

Esta descripción permite entender la territorialización del sistema de partidos, sus consecuencias para la democracia y algunas posibles herramientas para atenuarlas. Para aquellos que abordan el tema con familiaridad, el foco del libro en los intercambios al interior de los partidos ofrece una perspectiva distinta sobre uno de los problemas más discutidos de la ciencia política argentina contemporánea.

Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente

Cass R. Sunstein

Katz, Buenos Aires, 2006, 442 páginas

Martín Walter

La regulación del riesgo es una tarea compleja ya que implica tomar decisiones sobre aquello que representa un peligro para la salud pública y sobre las mejores formas de brindar seguridad a la sociedad. Sobre todo porque lo que individualmente nos parece peligroso puede no serlo verdaderamente. En *Riesgo y razón*, Cass Sunstein —abogado y profesor de derecho y ciencia política de la Universidad de Chicago— discute estas cuestiones y propone un método pragmático para la selección de herramientas racionales de regulación de riesgos. El argumento del autor hilvana las dificultades inherentes a los individuos en su apreciación del riesgo social y sus efectos nocivos en la legislación, con una solución basada en un mayor protagonismo de los expertos y la ciencia en las decisiones de regulación. Siguiendo este camino, propone una estrategia fundada en elementos racionales, que permite superar las “estocadas en la oscuridad”, caricatura de la forma presente de regulación del riesgo.

Sunstein afirma que al evaluar el riesgo individualmente, en lugar de hacerlo científicamente, recurrentemente omitimos cuantificar la frecuencia, el impacto, los costos y los beneficios, y preferimos basarnos en “atajos mentales” como las intuiciones o las emocio-

nes y otras formas de razonamiento no científico. Los problemas del “sentido común”, denominados de “heurística cognitiva” que presenta el autor se basan en una serie de conceptos forjados por los autores de la literatura de la regulación del riesgo como Daniel Kahneman, Paul Slovic y Amos Tversky, entre otros.

Los factores cognitivos más problemáticos se asocian a la “heurística de disponibilidad”, la “toxicología intuitiva” y las “cascadas sociales”. Debido a la heurística de disponibilidad consideramos más probable un riesgo si logramos recordar fácilmente su ocurrencia. Es por ello que muchas veces consideramos la magnitud de un riesgo en función de su visibilidad mediática, más allá de las probabilidades concretas de que se convierta en suceso. Este factor se combina con nuestra confianza en la toxicología intuitiva, que nos hace propensos a identificar productos y actividades bajo términos absolutos de seguridad o inseguridad. Sunstein explica que se trata de un atajo mental para la toma de decisiones individuales que puede llevarnos a la equivocación cuando, por ejemplo, consideramos que los alimentos cancerígenos son un riesgo para nuestra salud sin tomar en cuenta sus niveles de toxicidad o los tiempos de exposición necesarios. Para peor,

estas interpretaciones del riesgo son impulsadas muchas veces por “cascadas sociales”, informativas y de reputación. Las cascadas informativas se producen cuando la percepción individual del riesgo se constituye a través de la percepción de terceros, sin que existan fuentes independientes de información que verifiquen su veracidad. Las cascadas de reputación se producen, en cambio, cuando basamos nuestras creencias en la aprobación social. Como consecuencia de estos factores, el riesgo estadístico, es decir la probabilidad de que un riesgo se concrete para un individuo, y la evaluación individual del riesgo, suelen no concordar.

A partir de estos elementos, el autor realiza una revisión crítica de la historia de la regulación del riesgo medioambiental en los Estados Unidos y de los instrumentos elegidos desde los años setenta para hacerle frente, y muestra cómo se trasladan los problemas de la heurística cognitiva individual a las políticas de regulación del riesgo. Examina principalmente el caso de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos y sostiene que se trata de una respuesta legislativa y regulatoria a las demandas del movimiento ambientalista de los años setenta. Puesto que la función de la agencia era presentar la existencia de los riesgos medioambientales antes que realizar un estudio de su magnitud relativa, estableció prioridades en forma deficiente. Así, se diseñaron marcos regulatorios sin una correcta evaluación del riesgo, motorizados fundamentalmente por la competencia política por el crédito electoral. A modo de ejemplo presenta la prohibición del DDT —un poderoso insecticida— a principios de los años se-

tenta, cuyos sustitutos probaron ser más peligrosos y más caros. Se generó así una mala reputación en el producto, cuya reintroducción en África en los ochenta permitió salvar a millones de potenciales víctimas de la malaria. Del mismo modo explica la introducción del MTBE, un aditivo que permitía la reducción de los gases emitidos por los automóviles. Se buscaba reducir la polución del aire, pero pronto se comprobó que el MTBE liberaba más tóxicos que la nafta —aunque menos dióxido de carbono, el objetivo inicial de su introducción— y que por ser soluble en agua era una importante fuente de contaminación de las aguas subterráneas.

Ahora bien, el marco regulatorio implementado mediante el comando y control del Estado exigió medidas estrictas para la protección del medio ambiente que permitieron una mejora de muchos estándares ambientales y evitar muchas muertes relacionadas con la polución ambiental. Para Sunstein, el problema es que los costos económicos anuales de estas políticas ascienden actualmente a 400 mil millones de dólares, que repercuten en los niveles de precios y salarios, en el nivel de empleo y pobreza, que podrían ser asignados de mejor manera. Estos costos no se distribuyen necesariamente de la forma más eficiente porque muchas de las decisiones se tomaron fundándose del “sentido común” sobre la magnitud de los riesgos.

Para el autor, la principal dificultad a la que se enfrentan los gobiernos proviene de su obligación de no desestimar las demandas sociales legítimas y enfrentar efectivamente los “verdaderos” riesgos, a la vez que filtra temores estadísticamente injustificados y la presión

de grupos de interés. La solución que propone consiste en integrar en las decisiones de gobierno una herramienta que permita identificar y responder a los problemas que plantean el riesgo y el miedo tanto políticamente como en términos de salud pública, es decir, utilizar la menor cantidad de dólares para salvar la mayor cantidad de vidas. Propone la realización de un análisis sistemático del costo-beneficio, definido como la “contabilización detallada de los cursos alternativos de acción” que, en la medida de lo posible, permita dimensionar el riesgo y evaluar el impacto de las decisiones que se toman para enfrentarlo. Pretende un “Estado de costo-beneficio” que supere las meras consideraciones económicas, las limitaciones cognitivas individuales y evalúe el riesgo con relativa distancia y en términos comparativos: una herramienta pragmática para superar las limitaciones de la heurística cognitiva de los individuos que responda a las demandas electorales y de explicaciones de la sociedad. En definitiva, una serie de reformas institucionales para la aplicación de una regulación exhaustiva y dinámica del riesgo que no comprometa la eficiencia del sistema en su conjunto y que responda a las necesidades de una democracia deliberativa. La propuesta exige el reposicionamiento de los expertos técnicos y de la ciencia en el centro de la toma de decisiones. El objetivo consiste simplemente en que los beneficios de la regulación superen a sus costos, incluyendo aquellos relacionados con los nuevos riesgos derivados.

El autor presenta también los límites de su modelo. Advierte sobre la “ilusión de certidumbre” que pueden ofrecer los datos duros sobre costos y bene-

ficios. Además, en función de los presupuestos subyacentes al análisis pueden variar —¿qué es lo que se está mirando?— del mismo modo que las interpretaciones pueden cambiar en función de contextos políticos y jurídicos particulares. En efecto, en la práctica las agencias reguladoras operan en el marco de una relativa incertidumbre científica y la interpretación de los datos puede ser objeto de controversias. Las limitaciones del análisis costo-beneficio permiten la aplicación de otras racionalidades, en particular respecto de la selección de la importancia y la prioridad de algunos riesgos particulares, aunque el autor considera primordial la racionalidad científica. Sunstein critica fuertemente aproximaciones como la prevención de la polución, el principio de precaución y el desarrollo sostenible por ser demasiado proclives al populismo y carecer de la suficiente consideración de los costos y los beneficios asociados a la regulación.

Según este modelo, las buenas políticas se basan en una correcta valuación cuantitativa del riesgo y por lo tanto deben basarse en tecnocracias eficientes y análisis explícitos de sus costos y beneficios. Luego, la selección de las políticas exige la presentación de sus costos y beneficios, comprendidos en términos monetarios y sociales. Las alternativas se consideran comparativamente y se dan a conocer en forma transparente al público, para “educarlo” y justificar los caminos elegidos. Las decisiones tomadas por fuera de este análisis requieren la explicitación de los valores que se deciden privilegiar (defensa de los niños, protección de los pobres y costo para los ricos, etc.).

El libro es valioso porque presenta, aunque de un modo casi caricatural, los argumentos subyacentes en las estrategias liberales y racionalistas de regulación del riesgo. Sugiere la existencia de una relativa sobre-regulación estatal fundada en la emotividad e irracionalidad de los individuos y defiendo a lo largo de la obra los beneficios del mercado y de la racionalidad tecnocrática. Prefiere un “ambientalismo de libre mercado” mediante la aplicación de incentivos económicos y mecanismos de transparencia. Según el autor, las consideraciones éticas respecto de los riesgos son irrelevantes o al menos secundarias *vis-à-vis* del análisis racional de costo-beneficio. Esto excluye del análisis distinciones éticas sobre la responsabilidad y sobre la distribución de costos y beneficios relacionados con la incursión en riesgos. Finalmente, esta lectura señala que la incapacidad de los individuos para evaluar “racionalmen-

te” el riesgo tiene como consecuencia no deseada regulaciones ineficientes o populistas.

Los límites de la propuesta de Sunstein provienen esencialmente de su simplificación de las circunstancias políticas en las que se toman las decisiones y de su confianza casi inocente en los “expertos”. Su fe en la ciencia —como mecanismo transformador del riesgo y la incertidumbre en elementos cuantificables y controlables mediante la técnica— lo lleva a minimizar la complejidad: las controversias científicas, la permeabilidad de los expertos a las cascadas sociales y a otras formas de presión y dinámicas de poder en el ámbito científico e institucional en el que se desenvuelven. Su Estado de costo-beneficio olvida el riesgo que, valga la redundancia, plantean a la justicia social y a la democracia los sistemas basados en pocos individuos que encarnan supuestas verdades objetivas.

Ciudad Pánico. El afuera comienza aquí

Paul Virilio

Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2006, 140 páginas

Marina Acosta

De la euforia que caracterizó a los finales del siglo XIX a los primeros años de este siglo, el mundo asiste al espectáculo alarmante del pánico que parece manifestarse a lo largo y ancho del globo. Occidente comienza a conocer los efectos del terrorismo fundamentalista y militar; las armas de destrucción masiva; la construcción del Eje del Mal y la cruzada contra Oriente que parece dividir al mundo en dos polos irreconciliables; las migraciones masivas; la conquistas de territorios vía la doctrina de la guerra preventiva; el cambio climático; las epidemias de enfermedades; los efectos de la siempre presente globalización y el impacto que ésta tiene en un Estado que a estas alturas ya se ve desbordado por las constantes crisis que provocan estos y otros fenómenos.

El progreso se convierte en peligro, el miedo —parafraseando a Enrique Gil Calvo— se vuelve el mensaje y la ciudad, como piensa Paul Virilio, escenario privilegiado de las desestructuraciones y sucesivos desastres. Aquella ciudad que adquirió estatus de ágora, hoy es blanco de ataque donde se cruzan la política y la guerra.

No es aleatorio que Virilio elija comenzar la serie de seis ensayos que componen su último libro con una cita de Walter Benjamin. En efecto, como

se sabe, el inspirador de la Escuela de Frankfurt tuvo una constante preocupación por el problema de la ciudad. Una ciudad distinta, con características diferentes a las que describe Virilio.

Tampoco es fortuito que el título del primer ensayo sea “Tabula rasa”, pues se trata de mostrar cómo las ciudades son destruidas. Es el caso de Nantes, la ciudad de su adolescencia, bombardeada en 1943; incluso París, su lugar de nacimiento, bajo el urbanismo haussmanniano vive la contradicción de la belleza de las plazas y los proyectos de edificación del asilo de Sainte-Anne y de la prisión de la Santé. Pero también de Hiroshima y Nagasaki que se convierten en ciudades del terror nuclear.

En el segundo ensayo, “La democracia de emoción”, Virilio describe el papel de los medios en la construcción de la sociedad del miedo. El autor insiste en la idea de que la democracia de la emoción, formateada por los *media*, reemplaza a la democracia de opinión que a su vez fagocita la democracia representativa de los partidos políticos. El resultado: la representación política desaparece en la instantaneidad de la comunicación, en beneficio de una cruda y desnuda presentación de acontecimientos.

El tercer ensayo, “Kriegstrasse”, gira en torno a la problemática de la guerra (*Krieg*) y las poblaciones conmovidas por las *imágenes instrumentales* y las *granadas paralizantes* del terror televisado, que borra los límites de las categorías espacio temporales. En la era de los medios, lo políticamente correcto es arrasado por lo *ópticamente correcto*. La sensibilidad acostumbrada a los bombardeos informativos se vuelve indiferente al horror y a la brutalidad de las guerras y sólo puede ser despertada con más excitación.

“El accidente del tiempo” es el título elegido por Virilio para abrir su cuarta reflexión. El autor trabaja dos conceptos interesantes: la *claustrópolis* (que reemplaza a la *cosmópolis*) en la que la *forclusión* aumenta con la marginación del extranjero que amenaza la serenidad del hábitat metropolitano; y la *metropolítica* que marca el ocaso de la geopolítica reemplazada, ciertamente, por una política restrictiva de población urbana.

En el ensayo que da nombre al libro, “Ciudad pánico”, el autor sostiene que el miedo (elemento básico de lo fantástico) se reactivó el 11 de septiembre de 2001 tras la caída de las Torres Gemelas. Pero no fue sólo Nueva York la ciudad atemorizada, después vino la milenaria Bagdad (tras el desembarco

de las tropas aliadas a los Estados Unidos) y hasta Hong Kong y Pekín se levantaron miedosas ante el avance despiadado de la neumonía atípica.

Virilio sentencia, entonces, que la catástrofe más grande del siglo XX ha sido la ciudad; que los lugares de las guerras se desterritorializan de los campos de batalla y aterrizan, haciendo blanco, en las ciudades donde no hay ejércitos sino civiles. Por lo tanto, la guerra se vuelve *guerra contra civiles*.

Finalmente, en el ensayo “El crepúsculo de los lugares”, el autor juega una vez más con las categorías espacio-temporales. Más aún, insiste en la idea de que en estos tiempos de crisis, es el tiempo el accidentado, y la percepción consecuente es la de una eterna presentación de un viaje sin desplazamiento, una eterna simultaneidad donde lo de adentro es lo de afuera, como en los desiertos. Por eso, *el afuera comienza aquí*.

Al final de la lectura, se puede pensar, en efecto, que la escenografía arquitectónica que enmarca ese escenario textual presentado por un Virilio preocupado por la actual situación política, social y económica a la que ha conducido el progreso, bien podría hacer aquella máxima, breve y contundente, que hace tiempo enunció el barón de von Clausewitz: la política es la continuación de la guerra por otros medios.

COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a Revista SAAP, Castex 3217 (1425), Ciudad de Buenos Aires, Argentina, o bien mediante comunicación electrónica a secretaria@saap.org.ar. 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.

