

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

Vol. 2, N° 2, Septiembre 2005

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Arturo Fernández (CONICET - UBA)

Vicepresidente

Cristina Díaz (UNR)

Secretario

Marcelo Camusso (UCA)

Tesorero

Carlos D'Agostino (UCLP)

Vocales

Mario Serrafiero (UADE)
Carlos Gervasoni (UTDT - UCA)
M. Susana Bonetto (UNC)
Luis Aznar (UdeSA - UBA)
Marcelo Cavarozzi (UNSaM)
Susana Villavicencio (UBA)
Ricardo A. Muñoz (UNRC)
Anabella Busso (UNR)

Comisión Fiscalizadora

Emilio Saguir (USAL)
Mercedes Kerz (UB)
M. Laura Tagina (UNSaM - UNLM)
Mario R. Maurich (USAL)

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 2 • N° 2, SEPTIEMBRE 2005

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)

Secretaría de Redacción

María Inés Tula

Coordinador General

Juan Cruz Vazquez

Colaboradores

Leticia Buttazzoni
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 Nacional de Rosario)
Natalio Botana
(Universidad Torcuato Di Tella)
Delia de la Torre
(Universidad Nacional de San Juan)
Guillermo O'Donnell
(Universidad de Notre-Dame)
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


S-A-A-P

Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

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

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible 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 235

ARTÍCULOS

Deliberación y discusión

Bernard Manin 239

Si los rojos no fueran tan rojos: la gestión
de la comunicación de crisis del gobierno de la Alianza

Mario Riorda / Pablo Cabás 257

Nueva cuestión social y políticas públicas

Alejandro E. Rodríguez 285

La inestabilidad del sistema político correntino y el
surgimiento de actores de base territorial (1993-2003)

Julio Villarino / Carolina Sternberg 293

Espacio político y política del espacio.
Continuidades y cambios en la concepción
del espacio político en Maquiavelo y Moro

Gastón Mutti / José G. Giavedoni 319

El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile

Carlos Huneeus / Fabiola Berríos 345

NOTAS

Samuel E. Finer: el estudio del gobierno
desde una perspectiva histórica y comparada

Miguel De Luca 395

RESEÑAS

**El Estado parasitario. Argentina, ciclos de
vaciamiento, clase política delictiva
y colapso de la política exterior**

Carlos Escudé
por Juan López Chorne 411

Nombres del pensamiento social

Marta Fernández (compiladora)
por Pablo N. Santa Cruz 414

Federalism and Democracy in Latin America

Edward L. Gibson (compilador)
por Juan Javier Negri 419

La razón populista

Ernesto Laclau
por Facundo Vega 422

Operación Aviones. La Trama Completa del 11-S

Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas
contra los Estados Unidos
por Matías Obludzyner 427

La Argentina en emergencia permanente

Hugo Quiroga
por Sabrina Garbovetzky 430

**Voto electrónico: entre votos y máquinas. Las
nuevas tecnologías en los procesos electorales**

María Inés Tula (coordinadora)
por Mara Pegoraro - Florencia Zulcovsky 434

Editorial

Es altamente satisfactorio presentar un nuevo número de la *Revista SAAP*, el cual ratifica la periodicidad de su edición. Aprovechamos la oportunidad para comunicar algunos logros vinculados directa o indirectamente a esta revista:

En primer lugar, al haber sido evaluada por el Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica (CAICYT), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en su máximo nivel de acreditación (Nivel 1), la *Revista SAAP* ha accedido al Catálogo Latindex, pasando a formar un fondo bibliográfico permanente, sometido a evaluación editorial continua. Ello permitirá el acceso a la revista de los evaluadores de su calidad científica, cuando ellos lo requieran. Gradualmente este proceso integrará nuestra publicación a las revistas indexadas a nivel nacional y, más tarde, a una instancia internacional.

En segundo lugar, se anuncia un nuevo concurso para investigadores jóvenes sobre “Comportamiento político”, gracias a la generosidad de nuestro colega Fabián Echegaray, quien ha vuelto a realizar una donación para establecer los premios que se señalan en las bases de dicho concurso (ver página 441). Por otra parte, el Profesor Echegaray ha autorizado a anunciar que este concurso se repetirá con una frecuencia anual. Se prevé que en septiembre-octubre de 2006 se entreguen los premios a los trabajos ganadores.

Finalmente, se transmite la impresión de que el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, a realizarse en Córdoba en noviembre de 2005, está generando expectativas para una presentación muy numerosa de ponencias de graduados y de estudiantes. Con esta ya tradicional actividad, la SAAP espera seguir contribuyendo a la creciente institucionalización de las actividades propias de la ciencia política.

Dr. Arturo Fernández

Artículos

Deliberación y discusión*

BERNARD MANIN

Institut d'Études Politiques de Paris / NYU

manin@nyu.edu

La discusión argumentada no produce necesariamente una deliberación colectiva satisfactoria. A partir de la definición de los rasgos, efectos, límites y sesgos de la deliberación colectiva, se sostiene que un procedimiento en el que se exponen argumentos contradictorios puede mejorar institucionalmente la deliberación, al introducir un valor epistémico y un valor de equidad no siempre presentes en la deliberación pluralista.

La discusión argumentada no produce necesariamente una deliberación colectiva satisfactoria. Por el contrario, la calidad de la deliberación colectiva puede ser mejorada en situaciones en las que los participantes no dialogan entre ellos y en las que no incluyen entonces la discusión en sentido estricto. Tales son las tesis que este artículo se propone establecer.

La experiencia muestra que, a veces, los individuos discuten y argumentan entre ellos para formarse una opinión o tomar una decisión sobre un tema dado, sin que se observe en las opiniones así formadas las transformaciones deseables esperadas en general de la deliberación. Pero otras experiencias muestran también que después de una deliberación colectiva, los individuos cambian sus opiniones en un sentido beneficioso, llegando a ser, en particular, opiniones mejor informadas. En estas experiencias, un animador ordena la discusión, y la deliberación incluye la lectura de documentos y la audición de personalidades calificadas, dos formas de comunicación que no conciernen a la discusión propiamente dicha, en el sentido de que no son interactivas.

Estas experiencias llevan a preguntarse por las condiciones concretas que deben ser cumplidas para que la discusión argumentada produzca efectos deseables. Aunque se considere como filosóficamente estable-

* Este artículo retoma y desarrolla tesis expuestas en Manin (2004). (Traducción de Inés Rodríguez Caillava).

cido el valor de la deliberación colectiva y, en particular, su superioridad en relación con un sistema en el que la decisión colectiva resulta solamente de la agregación de voluntades no argumentadas¹, no podemos desatender los casos en los cuales la deliberación parece conducir a resultados indeseables. Sin duda, la deliberación colectiva puede ser organizada de varias formas. Se trata de saber qué elementos concretos permiten que su valor se manifieste. Las experiencias en cuestión llaman la atención, en particular, sobre el rol de las comunicaciones donde las partes no dialogan entre ellas, como cuando los oradores se dirigen a un auditorio. ¿Por qué y en qué condiciones tales comunicaciones que no conciernen a la discusión pueden tener efectos beneficiosos sobre la deliberación colectiva?

Como las teorías de la deliberación fueron variando en los últimos veinte años, puede ser útil precisar el sentido en el que el concepto será entendido aquí. En lo que sigue, se entenderá por deliberación colectiva un proceso caracterizado por dos rasgos. Se dirá, en primer lugar, que un cuerpo colectivo de cualquier tamaño (se trate de un jurado, de un grupo ó de todo el electorado) delibera si sus miembros *se comunican entre ellos* en vistas a llegar a una decisión común². Estas comunicaciones no constituyen, por sí mismas, un procedimiento de decisión colectiva. No pueden entonces sustituir las reglas de la mayoría, de la mayoría calificada ó de la unanimidad, que sí constituyen procedimientos de decisión. Las comunicaciones entre los participantes contribuyen a formar las voluntades individuales que entran luego en la decisión colectiva según la regla de procedimiento elegida.

Por otra parte, se dirá que un cuerpo colectivo delibera si se cumple una segunda condición: si las comunicaciones que preceden a la decisión consisten en *argumentos*. El concepto de argumento será, a su vez, entendido en un sentido minimalista como una proposición destinada a persuadir a los miembros de la colectividad deliberante. La proposición puede referirse tanto a hechos como a valores. Pero una proposición constituye un argumento sólo si apunta a persuadir a los auditores y a suscitar su acuerdo por la sola validez (factual o moral) de lo que afirma, y no por ofrecer retribuciones o por proferir amenazas de sanciones³.

¹ Es, en todo caso, el punto de vista que adoptaré aquí.

² Al definir la deliberación por la comunicación de los miembros del cuerpo considerado, se deja abierta la cuestión de saber si esa comunicación debe tomar la forma de la discusión. Pero la elección de la definición no resuelve esta cuestión. La comunicación es un conjunto más vasto, del cual la discusión es un elemento entre otros.

³ Adoptaré aquí, con algunas variaciones, la caracterización que propone Elster (1994) de lo que constituye un argumento.

I. Dos experiencias de la deliberación

En trabajos recientes, Cass Sunstein ha llamado la atención sobre un fenómeno ya conocido pero descuidado hasta ahora por las teorías de la deliberación democrática, el fenómeno de la “polarización de los grupos”⁴. Diversos trabajos de psicología social y de psicología de la decisión muestran que la tendencia preexistente de las opiniones en el seno de un grupo deliberante se encuentra reforzada después de la discusión. Así, un grupo en el que la opinión mediana se encuentra, antes de la discusión, moderadamente a favor de una política o de una medida cualquiera, tendrá una opinión mediana fuertemente favorable a esa política o a esa medida después de haber discutido⁵. Parece entonces que la deliberación puede ser un factor de radicalización de las opiniones y de las decisiones. Ciertamente, no es lo que se espera cuando se preconiza la deliberación. La objeción no se refiere a la producción de opiniones radicales o extremas en sí misma. Una posición extrema puede ser totalmente razonable sobre ciertos objetos. En estos casos, la argumentación colectiva cumpliría entonces su rol al evidenciar que los objetos son mucho más criticables, o que tienen muchas más virtudes, en comparación con lo que los participantes pensaban *a priori*. Los elementos indeseables se deben al carácter sistemático, casi mecánico, del efecto de refuerzo, y al hecho de que éste se ejerce siempre en el sentido de la inclinación preexistente. No se ve ninguna razón que pueda hacer deseable que los grupos deliberantes radicalicen sistemáticamente sus posiciones en el sentido de sus inclinaciones anteriores.

Este fenómeno parece deberse principalmente a dos mecanismos: la influencia social del medio y el desequilibrio cuantitativo de los argumentos. Es una verdad de la psicología social conocida desde hace largo tiempo (de la cual ya encontramos una elaboración en Rousseau) que los individuos desean ser percibidos favorablemente por el otro. Ser estimado y aprobado por el otro proporciona, además, una imagen gratificante de sí mismo. En un ambiente deliberativo en el que los individuos perciben que las opiniones se inclinan en un cierto sentido, ellos modifican sus propias expresiones en el sentido dominante para ser aprobados por sus pares, reforzando la tendencia percibida por un mecanismo en espiral abun-

⁴ Ver Sunstein (2000: 71-119), (2001) y (2002: 175-195).

⁵ En estas experiencias, en primer lugar, las opiniones son ordenadas según una escala. Varias técnicas y medidas diferentes pueden ser empleadas luego para observar y evaluar el efecto de refuerzo. El detalle de estos métodos no importa aquí.

dantemente descrito y analizado por la psicología social⁶. Por otra parte, la inclinación de la opinión existente en el grupo ejerce un efecto cuantitativo sobre los argumentos formulados en el curso de la discusión. En un conjunto en el que la mayor parte de los miembros está a favor de una política cualquiera antes de la deliberación, se emitirá una cantidad desproporcionada de argumentos a favor de esa política. Considerados como audiencia, los individuos escucharán entonces más razones a favor de esa política que en contra de ella. Esta preponderancia numérica ejercerá a su vez cierto efecto persuasivo, empujando a los miembros hacia el lado en el que haya más argumentos. El desequilibrio inicial de la distribución de las opiniones será así acentuado por la deliberación.

Es necesario notar que este segundo mecanismo, a diferencia del primero, no es necesariamente irracional. Es cuestión sólo de argumentos y de razones. Se puede decir que el segundo mecanismo operaría incluso en la ausencia de elementos irracionales que se mezclan probablemente con frecuencia en la realidad. Aunque se descarten los efectos de repetición de un mismo argumento (que serían irracionales), aunque supongamos que los miembros del grupo sólo enuncian, cada vez que hablan, nuevas razones antes no enunciadas, la cantidad de argumentos emitidos en un sentido o en el otro estará en relación con la distribución inicial de las opiniones y su inclinación. Las decisiones políticas y sociales presentan en general aspectos y consecuencias múltiples. Los individuos pueden estar a favor de una decisión cualquiera porque ven ciertos aspectos o consecuencias que otros, también a favor de esta decisión, pero por otras razones, no ven⁷. En la deliberación cada uno puede entonces hacer valer, sin repetición, razones diferentes para adoptar una misma política. Sin duda, las diferentes posiciones sobre una política dada no se prestan a que se les encuentren razones de igual manera. Una posición, favorable o desfavorable, puede estar objetivamente menos fundamentada que otra. Pero la cantidad de miradas y de inteligencias buscando razones en un sentido u otro también cuenta. La inclinación hacia el lado en el que se encuentra la mayor cantidad de inteligencias dispone así de una ventaja en la producción de argumentos, aunque esta ventaja no haga todo. En cuanto a la audiencia, aunque no sería razonable de su parte juzgar la fuerza persuasiva de una posición solamente en función de la cantidad de argumentos emitidos en su favor, tampoco va a ser

⁶ Ver las experiencias de Asch (1951), (1952) y (1956). Para un resumen de los hallazgos de Asch ver Brown (1986: 36-40). Más recientemente, ver Noëlle-Neumann (1984).

⁷ Esto resulta de lo que podríamos llamar la dispersión del saber social.

indiferente a este número. Cuando se delibera sobre acciones complejas, esa cantidad no es de ningún modo contraria a la cantidad de apoyos que puedan obtener los argumentos enunciados.

Estos fenómenos de polarización y de refuerzo de la tendencia preexistente en el interior del grupo no se producen, sin embargo, en las múltiples experiencias de sondeo deliberativo que James Fishkin conduce desde hace varios años⁸. Fishkin ha puesto a punto un dispositivo en el cual una muestra representativa de la población delibera sobre un tema dado antes de responder a un cuestionario de opinión sobre el tema. Su objetivo era, en primer lugar, mejorar la técnica de sondeo al recoger opiniones reflexionadas y deliberadas antes que respuestas hechas apresuradamente por individuos que tal vez no han podido reflexionar jamás sobre el tema de las preguntas. El objetivo era también conciliar la expresión de los ciudadanos ordinarios, uno de los valores centrales de la democracia desde su invención, y los méritos de la deliberación colectiva, habitualmente confinada a los recintos de asambleas elegidas. Independientemente de estos objetivos, los sondeos deliberativos de Fishkin merecen una atención particular porque las opiniones de los participantes son recogidas dos veces, antes y después de la deliberación. De este modo, constituyen experiencias que permiten observar los efectos del componente deliberativo del dispositivo. Es necesario notar que los organizadores aportan un particular cuidado en la selección de la muestra representativa, evitando tanto como sea posible las distorsiones presentes en los numerosos sondeos comercializados. Se toman también disposiciones para que los que aceptan participar en el evento sean igualmente representativos de todas las categorías de la población. Naturalmente, los organizadores se hacen cargo de los gastos de participación.

Luego de que los participantes han sido así seleccionados, interviene el componente deliberativo del proceso. Éste comprende varias etapas o elementos. En un primer momento, cierto tiempo antes de la discusión, los participantes reciben un folleto informativo exponiendo “de manera cuidadosamente equilibrada” las diferentes proposiciones en debate entre los dirigentes políticos, así como “los argumentos enunciados a favor y en contra”

⁸ Entre las numerosas publicaciones de Fishkin sobre este tema, retendremos en particular Fishkin (1991), (1995) y Luskin, Fishkin y Jowell (2002: 455-487). Este último artículo presenta un análisis detallado del sondeo deliberativo realizado en Inglaterra en 1994 sobre el tema de la inseguridad (*crime*) y los medios de combatirlo (medidas sociales, policíacas, sanciones penales). Desde 1994, diversos sondeos deliberativos han sido efectuados en Estados Unidos, Dinamarca y Australia.

de esas proposiciones (Luskin, Fishkin y Jowell, 2002: 459). En un segundo momento, los participantes son reunidos en un mismo lugar para la discusión. Discuten entonces, en pequeños grupos, proposiciones previamente puestas bajo su conocimiento. Estos pequeños grupos son formados de manera aleatoria (al seno de una muestra aleatoria). Esto lleva, señala Fishkin, a que los participantes sean confrontados a “una diversidad de puntos de vista más amplia que la que son susceptibles de encontrar en la vida cotidiana” (Luskin, Fishkin y Jowell, 2002: 459)⁹. Las discusiones son conducidas por profesionales de la animación de grupos que contribuyen a asegurar que “se escuchen argumentos opuestos a un nivel que se encuentra raramente o jamás en la vida cotidiana” (Luskin, Fishkin y Jowell, 2002: 459). En una tercera etapa, asisten expertos y dirigentes políticos para defender diferentes opiniones delante de los participantes y responder a sus preguntas. Los organizadores velan por el equilibrio entre las personalidades invitadas. “Una vez más, el equilibrio es importante. Es mucho más difícil que en la vida ordinaria ‘apretar el botón’ cuando se expresan conservadores, laboristas, u otros con quienes se espera estar en desacuerdo” (Luskin, Fishkin y Jowell, 2002: 460)¹⁰. Finalmente, durante todo el tiempo que dura la experiencia, en general un fin de semana, los participantes permanecen entre ellos. Entonces, las discusiones de los pequeños grupos se prolongan frecuentemente en conversaciones informales, durante las comidas o las pausas.

Las deliberaciones tomadas en cuenta en el marco de los sondeos deliberativos de Fishkin presentan así diversos caracteres específicos. Hay tantos caracteres especiales como explicaciones potenciales en el hecho de que no se observan, al término del proceso, los fenómenos de polarización resaltados por Sunstein¹¹. No parece posible, en este momento, determinar

⁹ En el curso ordinario de la vida, un individuo frecuentemente está en contacto con otros individuos que presentan caracteres comunes consigo mismo (afinidades, nivel de educación, residencia en el mismo barrio, etc.) Si los puntos de vista y las perspectivas son determinadas en parte por sus caracteres (como es seguramente el caso del nivel de educación, por ejemplo) cada individuo está solamente en contacto con una fracción restringida de los puntos de vista existentes en el seno de la población. Además, la red de contactos de un individuo, en general, conserva una cierta estabilidad a lo largo del tiempo. Éste es otro factor de limitación en relación a la diversidad de puntos de vista existentes en la sociedad.

¹⁰ Se trata aquí del sondeo deliberativo conducido en Inglaterra, de ahí la mención de los conservadores y los laboristas. Pero la inquietud por el equilibrio entre puntos de vista opuestos entre las personalidades invitadas (tanto los expertos como los dirigentes políticos) es un rasgo constitutivo del sondeo deliberativo preconizado por Fishkin. Este equilibrio entre los oradores invitados se traduce de manera diferente en función de cada contexto político nacional y también en función del tema del sondeo.

¹¹ Al comparar las respuestas de los participantes al cuestionario antes y después del proceso, Fishkin está en condiciones de determinar precisamente si se produce un fenómeno de

sobre una base puramente empírica o experimental cuáles, entre estos caracteres específicos, explican la ausencia del fenómeno de la polarización. Sería necesario, para esto, conducir experiencias que permitan “desagregar” las variaciones y los efectos producidos por cada uno de ellos. Fishkin se propone hacerlo en el futuro (Luskin, Fishkin y Jowell, 2002: 485).

II. Diversidad de opiniones y deliberación imperfecta

Hoy en día los análisis que se pueden proponer sobre este tema siguen siendo entonces en parte especulativos. No obstante, la reflexión teórica puede ser útil para futuros trabajos empíricos al indicar, entre los múltiples caracteres propios de la deliberación preconizada por Fishkin, cuáles deberían ser testeados prioritariamente independientemente de los otros¹². Además, el análisis teórico pone en cuestión una tesis frecuentemente enunciada en los trabajos presentes sobre la deliberación.

Así, por ejemplo, Sunstein insiste sobre “las virtudes de la heterogeneidad” en el seno de las colectividades deliberantes. Es en la “multiplicidad de perspectivas” y de las voces escuchadas en el curso de la deliberación donde, según él, se encuentra la principal precaución a ser tomada para prevenir los fenómenos de polarización (Sunstein, 2002: 189-193). En verdad, encontramos tal elogio de la diversidad de puntos de vista en uno de los primeros y más poderosos teóricos de la discusión, Mill¹³. Una

polarización. Ahora bien, él no observa tal fenómeno. Un movimiento hacia el extremo en la dirección dominante previamente aparece sobre ciertos ítems del cuestionario; por el contrario, sobre otros ítems las opiniones se acercan al centro. De la misma forma, la variación de las opiniones en el interior de los pequeños grupos de discusión disminuye, sin duda sobre ciertos ítems, pero se acrecienta sobre otros. La discusión de los pequeños grupos no tuvo entonces por efecto el acrecentamiento de la conformidad de las opiniones. Ver Luskin, Fishkin y Jowell (2002: 477-478). Sunstein reconoce, no sin cierta molestia, que los sondeos deliberativos no parecen corroborar “la ley de la polarización de los grupos”. Ver Sunstein (2002: 193-194).

¹² Las observaciones siguientes de Fishkin y sus asociados sobre los diferentes caracteres del sondeo deliberativo, cuyos efectos sería necesario desagregar, muestran que la identificación de las hipótesis prometedoras no es evidente: “*Another question is how much of the information gains and changes in policy preferences came from the briefing materials, versus talking, reading and thinking about the issues in the gestation period between recruitment and deliberation, versus the small group discussions, versus the large group sessions with policy experts, versus the large group sessions with politicians, etc.*” (Luskin, Fishkin, Jowell, 2002: 484). Sunstein, por su parte, se limita a dar una lista de “cinco” factores por los cuales los sondeos deliberativos se distinguen de las experiencias deliberativas que muestran el efecto de polarización. Él tampoco introduce un orden entre las explicaciones potenciales a testear. Ver Sunstein (2002: 194).

¹³ Ver, por ejemplo, Mill (1974: 105-110, *passim*)

larga tradición liberal hace de la diversidad de puntos de vista comprometidos la condición fundamental de lo que podríamos llamar la virtud epistémica de la discusión, es decir su capacidad de hacer progresar la búsqueda de la verdad. En uno de sus escritos políticos, Popper llega al punto de escribir: “el interés de una discusión es entonces función, en gran medida, de la diversidad de las concepciones que se afrontan. Si la Torre de Babel no hubiera existido, habría sido necesario inventarla” (Popper, 1985: 513)¹⁴. ¿Y por qué, podemos preguntarnos, los habitantes de Babel elegirían confrontar sus puntos de vista, más que reagruparse por afinidades lingüísticas y permanecer allí?

De hecho, la diversidad de puntos de vista no implica necesariamente su oposición. Dos puntos de vista opuestos son inevitablemente diferentes, pero lo inverso no es cierto. Dos individuos pueden tener perspectivas distintas sobre el mismo objeto, comprenderse mutuamente y llevar una discusión fecunda sobre este tema en la que los puntos de vista de cada uno se enriquecen sin que la discusión comprenda en ningún momento una crítica de uno al otro, ni en términos de exactitud fáctica, ni en términos de valor moral. Simplemente es posible que los dos individuos vean aspectos o efectos diferentes pero no contradictorios del fenómeno, porque sus antecedentes, sus culturas, sus posiciones los hacen sensibles a dimensiones diferentes. Esto es particularmente importante en el caso de los fenómenos sociales, objetos complejos y con facetas múltiples. Pensemos, por ejemplo, en las múltiples dimensiones de un fenómeno como el desempleo. Al velar por la diversidad de puntos de vista expresados en una discusión, se acrecienta, sin duda, la probabilidad de que se presenten opiniones críticas unas de otras, pero no garantiza que se producirá esta crítica mutua.

Por otra parte, en la deliberación práctica, dirigida hacia la acción y la decisión, un factor específico puede impedir, o hacer poco probable, la emergencia de argumentos opuestos, inclusive cuando se expresan puntos de vista múltiples y diversos. Los argumentos prácticos se caracterizan,

¹⁴ Para no ser injusto con Popper, es sin duda necesario mencionar las líneas que preceden ese pasaje: “la tradición racionalista occidental, que viene de los griegos, es la de la discusión crítica: consiste en examinar y testear las proposiciones o las teorías intentando producir la refutación. (...) Frecuentemente pretendemos que la discusión sólo es posible con compañeros que tengan el mismo lenguaje y suscriban a las mismas hipótesis. Ahora bien, esto no es cierto. Basta con estar dispuesto a aprender junto al interlocutor con el que se discute, lo que implica el deseo real de comprender el mensaje que éste quiere transmitir. Y cuando esta disponibilidad existe, la fecundidad del debate es mayor cuando los participantes vienen de horizontes diferentes” (Popper, 1985: 513-514).

en efecto, porque presentan una dirección o una orientación: son las consideraciones a favor o en contra de una acción dada, o consideraciones que llevan a actuar más bien de un modo que de otro. Uno de los elementos constitutivos de la deliberación práctica es, además, el hecho de medir lo favorable y lo desfavorable de las acciones consideradas¹⁵. Ahora bien, el carácter orientado de los argumentos prácticos implica que su búsqueda y su producción tienen fuertes chances de estar desequilibrados si los participantes encuentran tener un mismo objetivo, en particular si están animados por un mismo estado emotivo¹⁶.

Supongamos un cuerpo deliberante en el que los miembros comparten el miedo, que podemos inclusive suponer razonable y bien fundado, de un peligro cualquiera. Imaginemos, además, que una medida que contribuye efectivamente (u objetivamente) a prevenir la realización del evento temido es propuesta y discutida en esa asamblea, por ejemplo el refuerzo de los poderes de la policía. En estas condiciones, es probable que la discusión no haga aparecer muchos argumentos que vayan contra la adopción de esa medida, aunque los miembros expresen puntos de vista diversos en función de sus situaciones y sus experiencias diferentes. La discusión producirá más bien una acumulación de razones a favor de los poderes acrecentados para la policía y varios miembros encontrarán, por su punto de vista particular sobre esta decisión, motivos diversos para adoptarla que otros, con diferentes posiciones, no habían visto antes.

Ahora bien, aunque el aumento de las prerrogativas de la policía contribuya objetivamente a la realización del objetivo perseguido quizá *también* presente, por otra parte, efectos o aspectos indeseables. En todo caso, esto es posible. Y una deliberación satisfactoria debería justamente tener por efecto el evidenciar estos eventuales efectos indeseables y ponerlos en equilibrio con la propiedad deseable (aquí, el efecto positivo sobre la seguridad). Pero en nuestro caso, estas posibles propiedades indeseables serán automáticamente subestimadas en la discusión. En efecto, una vez que haya sido enunciada en el debate una razón convincente que muestre el

¹⁵ Se puede observar, por ejemplo, que Aristóteles analiza la deliberación colectiva (*sumboulē*) como compuesta por dos elementos, argumentar a favor y argumentar en contra. “En una deliberación colectiva, a veces se recomienda, a veces se desaconseja [*sumboulēs dé to mén protropè, to de apotropè*], porque siempre los que deliberan sobre un asunto privado, o los que hablan delante del pueblo sobre un asunto común, hacen una u otra de estas dos cosas”, Aristóteles, *Retórica*, Libro I, cap. 3, 1358b 8-10.

¹⁶ Las emociones parecen particularmente susceptibles de engendrar un objetivo común entre un conjunto de individuos diversos. Pero esta identidad de objetivos puede encontrarse también en la ausencia de emociones.

efecto positivo de los poderes de la policía sobre la seguridad, los participantes carecerán de motivación para buscar y mencionar otros efectos o propiedades de esta medida que puedan constituir argumentos contra ella. Muchos miembros finalizarán probablemente su búsqueda de argumentos, porque ésta siempre es costosa. Habiendo encontrado una razón satisfactoria de estar a favor de la medida, se contentarán y considerarán la cuestión como resuelta. Otros proseguirán, sin duda, sus investigaciones. Pero entre éstos, los miembros que descubran objeciones se abstendrán de mencionarlas por miedo de comprometer (en tanto que productores de argumentos) la adopción de una decisión que ellos consideran, con razón, favorable al objetivo que persiguen. Sólo aquéllos que persigan argumentos suplementarios a favor de la medida serán incitados a indicarlos en la discusión. La asamblea entonces pesará mal, de manera sesgada, lo favorable y lo desfavorable del aumento de los poderes de la policía.

El mismo efecto de desequilibrio aparecerá si, en lugar de considerarse los motivos de adoptar o de no adoptar una misma medida, pusiéramos la mirada en las diferentes medidas susceptibles de ser discutidas en tal asamblea. Movidos por un mismo miedo al peligro, los miembros centrarían su atención en descubrir los medios de reforzar la seguridad. Por sus experiencias y situaciones diversas, probablemente descubrirían mucho. Una asamblea tal, podríamos decir en lenguaje trivial, tendría “muchas ideas” para reforzar la seguridad. Algunas de ellas seguramente serían eliminadas por la discusión, por estar fundadas en argumentos inválidos. Pero la búsqueda misma de ideas y de argumentos estaría sesgada: los miembros pondrían más atención y energía en descubrir “buenas ideas”, sostenidas sobre argumentos válidos, para reforzar la seguridad que en explorar los potenciales efectos indeseables de medidas consideradas con razón como fortalecedoras de la seguridad. En ese caso, la deliberación sería insuficiente o al menos sesgada.

Así, una asamblea deliberante, aún diversa, no considera necesariamente lo que está a favor y en contra de las acciones que examina. La conciencia de este fenómeno y de sus peligros puede haber jugado un cierto rol en la historia de la democracia ateniense y de sus instituciones. En el siglo IV, en un momento en el que los demócratas atenienses buscaban estar prevenidos contra los arrebatos de la *ekklesia* y asegurar la superioridad de las leyes sobre las decisiones de la Asamblea a través de toda una serie de reformas, una de las instituciones centrales de la democracia ateniense, la acusación de ilegalidad (*graphè para nomôn*) conoció una evolución notable. Se pudo llevar entonces ante los tribunales y eventualmen-

te hacer anular por ellos, si su veredicto era negativo, decisiones ya tomadas por la Asamblea por el simple motivo de que éstas eran contrarias a los intereses del pueblo. Los historiadores notan que esta evolución venía a conferir a los tribunales un puro y simple control político sobre las decisiones de la Asamblea¹⁷. Toda decisión de la Asamblea podía así estar sometida a una suerte de segunda lectura ante el pequeño pueblo ateniense¹⁸. Ahora bien, entre las razones que pueden explicar el hecho de que se acordara una autoridad superior en esta segunda lectura, una llama particularmente la atención: ante los tribunales la decisión era examinada de manera necesariamente contradictoria, y cada parte había tenido, además, tiempo de preparar su expediente. La historia de la *graphè para nomôn* es evidentemente mucho más compleja que esta presentación muy esquemática. La historia esquematizada provee aquí, sin embargo, un caso notable en el cual se había juzgado útil agregar un examen necesariamente contradictorio a la discusión por una asamblea diversa, y conferirle una autoridad superior.

Pero sobre todo, la práctica ateniense de la acusación de ilegalidad ilustra una distinción analítica que pasa frecuentemente desapercibida. La audición contradictoria de las partes parece en cierto modo inherente a la actividad judicial. Un proceso busca resolver de manera justa un litigio entre dos partes, en el cual una se estima perjudicada y acusa a la otra de haberla perjudicado. En estas condiciones, un principio elemental de equidad (*fairness*) y de imparcialidad requiere evidentemente que el juez escuche por igual a una y a otra de las partes en conflicto. Es esta exigencia de equidad y de imparcialidad la que expresa el antiguo proverbio latino justificando el procedimiento contradictorio en materia judicial: "*Audiatur et altera pars*". Ahora bien, en la acusación ateniense de ilegalidad, la dimensión de agravio o de perjuicio alegada entre las dos partes era esencialmente un artefacto institucional. Aquél que atacaba la decisión de la Asamblea no pretendía haber sido perjudicado por aquél que la había propuesto y la había hecho votar. En la confrontación delante de los tribunales, no había entonces verdaderamente una víctima y un agresor putativo. La estructuración del examen según dos polos opuestos, uno atacando la decisión, el otro defendiéndola, era más bien una construcción institucional deliberadamente impuesta. Pero, de repente, la justificación del procedimiento contradictorio no podía ser el valor de equidad y de imparcialidad

¹⁷ Ver, en particular, Hansen (1993: 241-244).

¹⁸ Recordemos que los jueces, mucho más que los miembros de la Asamblea, provenían de las clases populares.

sobre el cual la fundamos frecuentemente de manera intuitiva. Es necesario suponer que al requerir el procedimiento contradictorio allí donde no había una víctima y su agresor alegado, los atenienses se basaban en otro valor de este procedimiento: su capacidad de hacer emerger la decisión correcta y buena, o al menos su mejor aproximación. Se puede llamar a esta otra propiedad del procedimiento contradictorio su valor epistémico. Los atenienses esperaban que del segundo examen de ciertas decisiones de la Asamblea por los tribunales fuera más razonado y que estuviera en mejores condiciones de discernir los verdaderos intereses de la polis, no que fuera más justo y equitativo. Cuando pensamos en el procedimiento contradictorio en materia judicial, le atribuimos también, implícitamente, tal valor epistémico. Esperamos, es cierto, que el escuchar a las partes ayude a los jueces o a los jurados a discernir mejor la verdad. Pero raramente disociamos el valor epistémico y el valor de equidad del procedimiento contradictorio, y casi no imaginamos que el requerimiento del empleo de este procedimiento pueda estar justificado sobre la sola base del primero. La acusación de ilegalidad ateniense, por el contrario, resalta de manera concreta la disociación posible entre estos dos valores conceptualmente distintos. En todo caso, los atenienses no esperaban que la diversidad de puntos de vista en la Asamblea produjera inevitablemente un examen contradictorio.

Si la presencia de puntos de vista diversos en una discusión no garantiza el carácter crítico de la misma, es necesario organizar la deliberación de manera específica si se quiere que se presenten argumentos opuestos y que, en el caso de la deliberación práctica, el cuerpo deliberante pese adecuadamente lo favorable y lo desfavorable de las acciones consideradas.

Pero aún hay otra razón, esta vez en relación a la recepción de argumentos más que a su producción, para velar con particular cuidado por qué los participantes de una deliberación eran confrontados a puntos de vista opuestos. En efecto, trabajos de psicología cognitiva y social han mostrado que, confrontados a informaciones o a documentos de los cuales no tenían conocimiento previo, los individuos tienen una propensión sistemática a ver en estos nuevos elementos una confirmación de sus creencias anteriores. En una experiencia que ya es clásica, y desde ese momento repetida y corroborada, un grupo de psicólogos presentó un mismo conjunto de documentos y de estudios sobre la pena de muerte y sus efectos a dos grupos de sujetos seleccionados sobre la base de sus opiniones previas: un grupo compuesto por sujetos más bien a favor de la pena de muerte y el otro de sujetos más bien hostiles. Después de haber sido confrontado a

estos documentos, el grupo a favor de la pena de muerte se hizo más favorable y el grupo hostil, más hostil aún (Lord, Ross y Lepper, 1979: 2098-2109). Entre los economistas de la escuela conductista, que se refiere frecuentemente a este fenómeno, éste es llamado *confirmatory bias*, tendencia a encontrar confirmaciones¹⁹. El fenómeno es particularmente marcado cuando los documentos presentados a los sujetos son ambiguos y requieren interpretación. Lo sorprendente no es, por otra parte, que informaciones no unívocas sean interpretadas en función de una creencia previa, sino que esa interpretación sea tomada a su vez por una confirmación de dicha creencia.

Tal fenómeno conduce a pensar que en la ausencia de disposiciones específicas que inciten activamente a los individuos a tener en cuenta informaciones y puntos de vista opuestos a sus propias creencias, una discusión tendrá mayores posibilidades de reforzar sus opiniones anteriores. Para corregir los efectos de la propensión a encontrar confirmaciones, los dispositivos incitativos o indirectos parecen más eficaces que las prescripciones directas. Una experiencia ulterior muestra que el sesgo se corrige mejor si la información que va contra la creencia previa es resaltada de manera de llamar la atención de los sujetos, que si los sujetos recibieran la instrucción explícita de considerar las nuevas informaciones de forma tan objetiva e imparcial como fuera posible (Lord, Lepper y Preston, 1984: 1231-1243). Aunque así fuera, en una deliberación en vistas a la acción, no se puede esperar que la puesta en presencia de puntos de vista diversos produzca espontáneamente la confrontación de los argumentos *pro* y *contra* ni su consideración equilibrada. En el seno de una asamblea deliberante, la contradicción debe estar instituida, no solamente ser esperada.

Si se considera la sociedad en su conjunto, y no solamente un cuerpo deliberante de tamaño restringido, dos evoluciones de las últimas décadas refuerzan aún más la observación de que la diversidad no produce necesariamente la confrontación crítica, ni la puesta en contacto de puntos de vista opuestos: la difusión de internet y el movimiento de segregación residencial o territorial. Es aún difícil, sin duda, estimar los efectos de internet, y más generalmente de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación sobre la formación de las opiniones. Sólo se puede estar impresionado, sin embargo, por el fenómeno que señala Sunstein en su obra *Republic.com*. Internet y las nuevas tecnolo-

¹⁹ Una presentación sintética del estado de los trabajos sobre el tema se encuentra en Rabin (1998: 26-29).

gías aumentan de manera considerable la diversidad de los individuos y los puntos de vista con los cuales cada uno puede entrar en contacto. Pero el resultado también es el surgimiento de *forums* donde se encuentran individuos que comparten las mismas afinidades, las mismas opiniones, eventualmente los mismos prejuicios. Allí, se podría decir, los semejantes se encuentran, pero no los opuestos. Además, la tecnología promete el momento en el que los individuos podrán elegir toda la información que llegue a su terminal en función de sus intereses, sus gustos o de cualquier otro carácter. En cada uno de estos múltiples islotes o redes de individuos compartiendo una opinión o caracteres comunes, se pueden esperar efectos de refuerzo y de polarización. Sin especular sobre las evoluciones futuras, ya se puede observar que la televisión conoce, desde hace aproximadamente dos décadas, un proceso de segmentación y de fragmentación bajo el efecto combinado de varios fenómenos: la difusión de la televisión por cable, la multiplicación de los canales temáticos o de opinión y el desmantelamiento de los sistemas audio-visuales públicos allí donde existieron durante largo tiempo (como en Europa o en Israel)²⁰. La segmentación de los públicos y de los canales de comunicación es, desde ahora, un hecho consumado.

El movimiento de segregación residencial o territorial, ya ocurrido en Estados Unidos y actualmente en proceso en Europa, concurre por otra parte a la formación de múltiples islotes, diferentes los unos de los otros pero internamente homogéneos. En una intermediación en la que los individuos comparten un mismo perfil socio-cultural o étnico, cada uno tiene posibilidades de encontrar sobre todo individuos que compartan las mismas opiniones, si es cierto que las opiniones están fuertemente correlacionadas con los factores socio-culturales y étnicos. Una suerte de exposición selectiva de las opiniones semejantes se realiza así de hecho. Es necesario señalar, en relación a esto, que si la propensión de los individuos a exponerse de manera selectiva a información y a puntos de vista con los cuales están de acuerdo (la llamada tesis de la “exposición selectiva”)²¹ no ha sido bien confirmada en el orden de los medios, el hecho de la exposición selectiva en el orden de los contactos y de las relaciones sociales sí está comprobado. Los individuos tienden a estar de manera desproporcionada en contacto con otros individuos que comparten las mismas opiniones²².

²⁰ Ver sobre este punto Katz (1996: 22-33).

²¹ Para una síntesis relativamente reciente de los trabajos sobre la exposición selectiva, ver Frey (1986: 41-80).

²² Ver, por ejemplo, Mutz y Martin (2001).

Sin duda, cuando Mill exaltaba los méritos de la discusión, tenía en mente la discusión crítica. Los pasajes en los que él menciona expresamente los beneficios de la contradicción y de la oposición de los argumentos son innumerables. Pero la diversidad de las opiniones y su oposición entre ellas son mencionadas en conjunto, como si la primera implicara evidentemente y naturalmente la segunda. La distinción lógica entre la diversidad y la contradicción no es mencionada. Mill no prevé ninguna disposición para que las posiciones de sentido contrario aparezcan efectivamente, ni para que se dirijan las unas a las otras, más que su reagrupación por afinidades, ni tampoco para que argumentos diversos sean indebidamente percibidos como reforzándose los unos a los otros. Mill supone erróneamente que en una sociedad o en una asamblea compuesta de miembros diversos, las opiniones opuestas ya están ahí, listas para confrontarse las unas a las otras, sólo por el hecho de que se les dé dicha libertad. Esto es lo que lo conduce a escribir en un célebre pasaje de *Sobre la libertad*: “la más intolerante de las iglesias, la Iglesia Católica Romana, aún en el momento de canonización de un santo, *admite y escucha pacientemente* a un ‘abogado del diablo’”²³. Tal visión del *advocatus diaboli* seguramente es errónea: la institución *impone* la presencia de un contradictor, precisamente porque ninguno podría presentarse espontáneamente.

Es igualmente injustificado pensar que en una sociedad diversa, la simple libertad de expresión y de comunicación es suficiente para constituir un espacio público o un “mercado de las ideas” (por retomar la célebre fórmula de Justice Holmes), en los cuales las diferentes opiniones se enfrentan o entran en competencia. Otro resultado es posible: la fragmentación en una multiplicidad de islotes o de enclaves de opiniones homogéneas ignorándose los unos a los otros. El espacio público o el mercado de las ideas (cualquier concepto que se emplee) deben ser instituidos y contruidos²⁴.

²³ Ver Mill (1974: 81), subrayado mío.

²⁴ Esto no implica afirmar que las nociones de espacio público y de mercado de las ideas sean idénticas o intercambiables en todos los aspectos. Sin duda, los teóricos del espacio público incluso se sorprenderían de que fueran asemejadas. Pero las dos nociones implican el elemento de confrontación crítica entre las ideas. Aquí, son puestas en el mismo plano solamente en este aspecto.

III. La conversación no es el alma de la deliberación

Pero si la presencia de argumentos contrarios, oponiéndose explícitamente los unos a los otros, tiene un valor en sí mismo y si ella debe ser favorecida activamente para que tenga lugar una deliberación satisfactoria, es relativamente indiferente que estos argumentos sean introducidos sin diálogo entre los deliberantes. Se puede imaginar que oradores, expertos, personalidades, presenten primero delante de la asamblea deliberante puntos de vista y argumentos expresamente opuestos y que luego la asamblea delibere. Puede incluso ser deseable que defensores de puntos de vista opuestos sean buscados al exterior de la asamblea deliberante y llevados a expresarse delante de ella, si existe el temor de que estos puntos de vista opuestos no se encuentren entre los miembros de la asamblea. Sin duda, este primer momento durante el cual la asamblea escucha a los oradores sin discutir entre ellos constituiría una pérdida para los valores de igualdad y de reciprocidad inherentes al diálogo. Pero no se trata aquí de sustituir la discusión de la asamblea por el debate contradictorio de los oradores (haciendo, por ejemplo, votar a la asamblea enseguida de haber escuchado a los oradores), sino de agregarlo a la discusión igualitaria que interviene luego. No se ve cómo, desde un punto de vista normativo o moral, la pérdida relativa así consentida en términos de igualdad y de reciprocidad podría pesar más que la seguridad de una deliberación contradictoria y de sus méritos. Finalmente, análisis repetidos muestran desde hace largo tiempo que numerosos individuos dudan en expresar opiniones contrarias a las de sus interlocutores y pares en relaciones cara a cara. Se puede incluso argüir que los medios de comunicación masiva aportan, por este motivo, una contribución irremplazable a la democracia. La prensa y la televisión pueden, mejor que la conversación, poner a los individuos en presencia de opiniones opuestas, precisamente porque ellas no son interactivas y entonces no hacen intervenir el temor al desacuerdo cara a cara. Es uno de los argumentos que presenta Michael Schudson para afirmar en una fórmula feliz que “la conversación no es el alma de la democracia”²⁵. En todo caso, en lo que respecta a la organización de la deliberación, no hay objeción decisiva al hecho de que una fase de simple audición de posiciones y de argumentos opuestos se agregue a la discusión propiamente dicha.

Si la deliberación es organizada de esta forma, la decisión común tomada por la asamblea presentará los caracteres que se asocian en general a

²⁵ Ver Schudson (1997: 297-309).

la decisión deliberada colectivamente. Los miembros formularán su voluntad sobre la base de argumentos, tanto aquéllos que escucharon como aquéllos que intercambiaron. La decisión resultará de una confrontación de razones y no simplemente de una agregación de preferencias. Pero la asamblea también habrá pesado lo favorable y lo desfavorable de su decisión, que la simple discusión no garantizaría necesariamente.

Sólo las investigaciones y las experiencias futuras podrán confirmar si, en los grupos deliberantes, la contradicción y la atención a las posiciones opuestas son las que previenen los efectos de radicalización y de refuerzo de las creencias anteriores, tal como planteamos al principio de este artículo.

Bibliografía

- Asch, Solomon E. (1951). "Effects of group pressure upon the modification and distortion of judgements", en Guetzkow, H. (ed.), *Groups, Leadership and Men*, Pittsburgh, Carnegie Press.
- Asch, Solomon E. (1952). *Social Psychology*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Asch, Solomon E. (1956). "Studies of Independence and Conformity: A Minority of One Against a Unanimous Majority", en *Psychological Monographs*, Vol. 70, N° 9.
- Brown, Rupert (1986). *Social Psychology, Second Edition*, Nueva York, The Free Press.
- Elster, Jon (1994). "Argumenter et négociier dans deux assemblées constituantes", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 44, N° 2, abril.
- Fishkin, James (1991). *Democracy and Deliberation*, New Haven, Yale University Press.
- Fishkin, James (1995). *The Voice of the People*, New Haven, Yale University Press.
- Frey, Dieter (1986). "Recent research on selective exposure", en Berkowitz, L. (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol 19.
- Hansen, Mogens H. (1993). *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, París, Les Belles Lettres.
- Katz, Elin (1996). "And deliver us from segmentation", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 546, julio.
- Lord, Charles; Mark Lepper y Elizabeth Preston (1979). "Biased Assimilation and Attitude Polarization. The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence", en *Journal of Personality and Social Psychology*, noviembre.
- Lord, Charles; Mark Lepper y Elizabeth Preston (1984). "Considering the Opposite: A Corrective Strategy for Social Judgment", en *Journal of Personality and Social Psychology*, N° 47, diciembre.
- Luskin, Robert, James Fishkin y Roger Jowell (2002). "Considered Opinions: Deliberative Opinions in Britain", en *British Journal of Political Science*, Vol. 32, julio.

- Manin, Bernard (2004). “Délibération et discussion”, en *Revue Suisse de Science Politique*, Vol. 10, N° 4, invierno.
- Mill, John S. (1974). *On Liberty*, [1859], Penguin.
- Mutz, Diana y Paul Martin (2001). “Facilitating Communication Across Lines of Political Difference: the Role of Mass Media”, en *American Political Science Review*, marzo.
- Noëlle-Neumann, Elisabeth (1984). *The Spiral of Silence: Public Opinion - Our Social Skin*, Chicago, University of Chicago Press.
- Popper, Karl (1985). “Opinion publique et principes libéraux”, en *Conjectures et Réfutations*, [1963], París, Payot.
- Rabin, Matthew (1998). “Psychology and Economics”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI, marzo.
- Schudson, Michael (1997). “Why Conversation is Not the Soul of Democracy”, en *Critical Studies in Mass Communications*, Vol. 14, N° 4, diciembre.
- Sunstein, Cass R. (2000). “Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes”, en *Yale Law Journal*.
- Sunstein, Cass R. (2001). *Republic.com*, Princeton, Princeton University Press.
- Sunstein, Cass R. (2002). “The Law of Group Polarization”, en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, N° 2.

Palabras clave

Deliberación - discusión - comunicación - argumentación - opinión

Key words

Deliberation - discussion - communication - argumentation - opinion

Abstract

Argumented discussion does not necessarily produce a satisfactory collective deliberation. From the definition of features, effects, limits and bias of collective deliberation, the article states that a procedure in which contradictory arguments are exposed can institutionally improve deliberation, by introducing an epistemic value and an equity value not always present in pluralistic deliberation.

Si los rojos no fueran tan rojos: la gestión de la comunicación de crisis del gobierno de la Alianza

MARIO RIORDA
UCC
mriorda@uccor.edu.ar

PABLO CABÁS
UCC
pabloarielcabas@yahoo.com.ar

El artículo es un intento de abordar algunos hitos del gobierno de De la Rúa desde la comunicación política. Procura descubrir cuáles fueron las pautas de la comunicación oficial de crisis. Permite ello reconstruir acontecimientos, y además funciona como guía en término de patrones básicos que una comunicación de crisis debe visualizar como habilidades o competencias requeridas a modo de recomendación. Asimismo, sumado a la pretensión de llegar a una sistematización que abarque algunos de los componentes comunicacionales básicos que se dan en estas fases críticas, el escrito no abandona de manera previa la discusión conceptual sobre lo que se entiende como crisis política y sus principales atributos a considerar desde la gestión política.

Introducción

Definir qué cosa es una crisis es un desafío probablemente infinito, y dicha complejidad se traslada también a lo que se entiende como crisis política, donde la mera discusión del concepto deba tal vez entenderse de una manera estrictamente casuística o empírica.

Ante ello, la idea del presente ensayo es más modesta. Busca aplicar un modelo analítico acotado a un objetivo particular: describir, entender y sistematizar la gestión de la crisis en el gobierno del Presidente De la Rúa en la República Argentina (1999-2001) a través de algunos de sus hitos más tras-

¹ Una versión preliminar con estas ideas se puede encontrar en Riorda (2005). Asimismo, este avance es parte de una línea de investigación más amplia sobre "Comunicación

cedentes desde una perspectiva de la comunicación política¹. Por ello es deseable afirmar que el marco conceptual de abordaje presupone, desde la concepción de los autores, la consustancialidad de la política y la comunicación. Dicha afirmación entiende que política y comunicación están afectadas en buena parte de las actividades políticas, por lo que la comunicación puede considerarse un aspecto de la política y no una actividad de ésta².

El territorio en donde se analiza el objeto de estudio, vale decir las crisis, es la esfera nacional, pero atravesada de manera indistinta por las arenas impuestas por las lógicas políticas, económicas, sociales y de los medios de comunicación³. Para dicho cometido, los datos que sustentan las afirmaciones se obtuvieron de los dos periódicos nacionales de mayor tirada, *Clarín* y *La Nación*, desde donde se reconstruye lo vivido de una manera sintética.

Se consideran asimismo distintas visiones que algunos modelos o prácticas habituales de comunicación de crisis recomiendan como patrones de actuación en una crisis, más otros elementos observables característicos de los propios procesos o que denoten alguna regularidad destacable.

Enfoques de abordaje de las crisis

La idea de crisis conduce a niveles de análisis antagónicos y complementarios a la vez. Podría señalarse una perspectiva estructuralista, de neto corte pesimista, en donde la política y la comunicación devienen en sucedáneos ineficaces para gestionar la crisis, que es vista como la consecuencia inherente a un proceso en el cual fuerzas más profundas produ-

de crisis en gobiernos”. No obstante ello, es útil destacar que este enfoque limitado permite evitar arbitrariamente la infinita discusión en torno a la “crisiología”, como la define Morin (1979: 277-299), lo que excede por completo el objetivo del presente. Se sugiere explorar parte de la extensa bibliografía al respecto: Bejín (1979), Morin (1979), Dobry (1988), Hermann (1963, 1972), Bililings, Milburn, y Shaalman (1980), Rosenthal y Kouzmin (1997), Mitroff y Pearson (1997), González Herrero (1998), Elizalde (2004), O'Connor (1987), Horsley y Barker (2002), entre otros.

² No todas las transacciones políticas son reducibles a términos y categorías de comunicación, pero muchas de ellas no llegan a buen puerto sin el recurso a la comunicación. La comunicación política no es la política, pero la política —o parte considerable de ella— es, o se produce, en la comunicación política (Del Rey Morató, 1996). De lo dicho puede entenderse asimismo que los análisis posibles en este escrito difícilmente tengan una división tajante entre política (más precisamente gestión política en este caso) y comunicación política (más precisamente comunicación de crisis aquí), puesto que el status epistemológico de la comunicación política es claramente dual.

³ Para la exacta distinción entre territorios y arenas, ver Gosselin (1998: 9-28).

cen un reajuste de influencias ocasionado por el desvelamiento de un nuevo hecho. Así, la situación de crisis es el momento disonante entre una lógica signada por una nueva matriz y otra que permanece bajo el signo del “viejo” canon y de hecho, no posibilita pensar que la intervención política intencionada pueda llevarse a cabo con éxito, siendo la crisis sólo perjuicio y efectos negativos, pues mientras la institucionalidad puede recuperarse y el gobierno puede recomponer sus lógicas, las personas pueden no reponerse, “no contar con tiempo rehacer para sus vidas, o para reconstituir sus identidades” (Elizalde, 2004: 17).

Por el contrario, un enfoque de acción intencionada, es decir pensado desde la posibilidad de la gestión, considera a la crisis como una consecuencia no deseada de una intervención estratégica desafortunada o impensada. La idea de que la crisis puede ser evitada (evitabilidad) o que, si una vez que se manifestó, pueda ser gestionada para que termine (temporalidad) o bien para reducir las arenas y territorios abarcados o contener la expansión de su contagio (abarcabilidad); conduce necesariamente a pensar que la acción del individuo o la sumatoria de dichas acciones configuran tanto lo que se entiende por “crisis”, como lo que se entiende por “normalidad”. En cualquiera de las infinitas posibilidades, la situación crítica sería una consecuencia de las acciones del sujeto (o de algún otro sujeto) y la salida de dicha instancia, una posibilidad que sólo se encuentra en sus manos (o en las de sus colaboradores). Subyace una correlación entre intención, acción y consecuencia, por lo que los individuos, más allá de las limitaciones impuestas por el esquema condicionante de influencias, son sujetos con cierta racionalidad que buscan disminuir el riesgo, la ansiedad, el peligro y las privaciones relativas⁴.

Una postura relativamente intermedia es la que prima en este trabajo, que aunque mucho más cerca del enfoque de acción intencionada, se presenta con una lógica de complementariedad, en tanto la estructura (como condicionante), así como la capacidad de actuación del individuo, no serían excluyentes entre sí.

Si bien se entiende que la mejor manera de gestionar las crisis es evitarlas, o bien estar preparado para ellas, se parte aquí de un tipo de crisis que no ha tenido en cuenta esta idea. Por ello, la parte más estrechamente vinculada al condicionamiento estructuralista, es que desde los gobiernos

⁴ El clásico estudio sobre la crisis de los misiles en Cuba demuestra que la estructura de la organización es muy importante pero que los que toman las decisiones individuales todavía tienen suficiente autonomía para influir notablemente en el resultado (Allison, 1996: 119-174).

no se está preparado previamente para reaccionar a las crisis, y que por ende eso condiciona en gran modo la gestión posterior; una vez que la crisis está sucediendo.

En síntesis, es un supuesto el que toda crisis es evitable, pero también lo es el hecho que los gobiernos no constituyen regularmente células de manejo de crisis de manera previa, por lo que la condición de no evitable es difícil de sostener en el campo de lo gubernamental (aquí se cuele la visión pesimista), pero sí queda en pie la condición de crisis como gestionable (la condición optimista)⁵. Es decir que se cree en el manejo de las crisis, pero partiendo de cierta situación de mayor o menor imprevisibilidad o bajo el factor sorpresa (Hermann, 1963 y 1972).

Esta yuxtaposición de prismas busca demostrar que “la estructura y la actuación precisan una de la otra, o sea que una estructura social y política sólo existe en la medida en que constriñe la actuación o le concede oportunidades para que se produzca. (...). No tiene sentido concebir la estructura sin plantear al menos hipotéticamente, la existencia de algún tipo de actuación” (Hay, 1995: 198). Por ello, la crisis es una resultante de un cúmulo de acciones disfuncionales que fomentan una percepción (individual o colectiva), no necesariamente compartida en lo que a alcance y magnitud se refiere, cuyo desenvolvimiento obedece tanto a los factores contextuales y temporales como a las acciones de los individuos en esos contextos y en esos tiempos. Es una situación que implica la pérdida de poder relativo de aquellos que se encuentran implicados (Elizalde, 2004: 19 y Rosenthal y Kouzmin, 1997: 287)⁶, o como sostiene Pye, es una pérdida de legitimidad de algo o alguien (citado en Dobry, 1988: 241).

Si la acción del o los individuos influye en el paso de una situación de normalidad a una crítica; la crisis es necesariamente la sumatoria de dichas acciones en un contexto dado, signado por la sorpresa, el corto tiempo para la toma de decisiones y la amenaza a objetivos valorados (Hermann, 1963 y 1972).

Puede aseverarse entonces que crisis significa alta dosis de incertidumbre frente a amenazas de pérdida de poder. Pero la incertidumbre no es necesariamente un fenómeno de “todo” o “nada” (Courtney, 2002: 6). “El concepto de crisis (...) lleva en sí perturbaciones, desórdenes, desvia-

⁵ Se sugiere la lectura de Horsley y Barker (2002) para todo lo que implica la preparación ante las crisis desde los organismos públicos.

⁶ Rosenthal y Kouzmin sostienen eso, manifestando que la gestión de una crisis tiene como manifestación política un trasvase de la visión de “ocasiones para decisiones” hacia la de “ocasiones para reestructurar las relaciones de poder”.

ciones, antagonismos, pero no solamente esto; estimula en sí las fuerzas de vida y las fuerzas de muerte que se convierten, en ella todavía más que en otro lado, en las dos caras del mismo fenómeno. En la crisis son simultáneamente estimulados los procesos casi ‘neuróticos’ y los procesos inventivos y creadores. Todo eso se confunde, se entrecruza, se ‘entrecombate’, se ‘entrecombina’. Y el desarrollo y el resultado de la crisis, son aleatorios no solamente porque hay progresión del desorden, sino porque todas estas fuerzas, estos procesos, estos fenómenos extremadamente ricos se influyen y destruyen entre sí en el desorden” (Morin, 1979: 294).

Aun bajo este desorden, sigue habiendo incertidumbre “residual”, que es la que queda después de hacer el mejor análisis posible para separar lo desconocido de lo inconcebible (Courtney, 2002: 6-7). Por ello, y con el convencimiento de ello y sumado a la conceptualización de la crisis misma, se hace necesario comprender qué es la gestión de crisis y como actúa la comunicación de crisis. González Herrero (1998: 38-39) la define como la capacidad de una organización de reducir o prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto del futuro, de forma que se capacite a la misma para asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis puede provocar sobre su imagen y reputación⁷. Nótese que se deriva de ella una complicación muy grande para los gobiernos, debido a que por su nivel de exposición (total), y al hecho de ser, en última instancia, articuladores finales de todos los conflictos sociales e individuales, son de por sí un tipo de organización crisis-propensa. Las crisis son eventos políticos por excelencia (Rosenthal y Kouzmin, 1997: 287). Debiera ser en esta lógica entonces, un instrumento que permita dotar de certidumbre ante situaciones de amenaza de pérdida de poder.

I. Factor sorpresa y reacciones

La inevitabilidad de una crisis es la característica que parte de la presunción inicial según la cual los actores son los responsables de la misma, y es debida a intervenciones o acciones humanas que produjeron el estado de situación y que constituyen una continuación de las relaciones rutinarias, aunque con una lógica propia; mientras que una crisis no evitable (o acci-

⁷ Como se verá, aunque gran parte de la recomendación de gestión de crisis esté asociada a la prevención, en el espíritu analítico dominante del presente, esa opción prácticamente no es considerada.

dental) tiene su origen en factores naturales o humanos no controlables. Este último no ha sido el caso del gobierno de De la Rúa, ya que no ha sufrido eventualidades de este tipo⁸.

Pero como se sostenía, aunque evitable, no hay que olvidar el factor de imprevisibilidad o sorpresa, que es el tipo de crisis que interesa en este abordaje, y que la crisis, aunque evitable, no implica que su actualidad se deba a una voluntad explícita de los sujetos responsables de gestionarla una vez que esta se sucede. Aunque ello no deja de poner en la discusión la adjetivación que Rosenthal y Kouzmin (1997: 289) hacen de los responsables administradores “autistas”, versus los “híper-vigilantes” en relación a la proactividad de algunos para adelantarse frente a la aparición de crisis.

Tomando el caso de los sobornos en el Senado, las sospechas surgen imprevistamente por la publicación en el diario *La Nación* de una nota de opinión redactada por Joaquín Morales Solá el 24 de junio de 2000, en la que dejaba traslucir favores personales a los senadores peronistas para la aprobación de la reforma laboral⁹. La noticia no tuvo repercusión periodística ni ocupó ningún espacio en la agenda pública. Lo único que se podía agregar era el eco de una acusación vaga formulada por Hugo Moyano (el único sindicalista que opuso una pelea férrea a la aprobación de la ley durante los incidentes del 19 de abril de 2000), quien afirmó haber escuchado de boca del Ministro de Trabajo, Alberto Flamarique, la expresión “a los senadores los arreglo con la Banelco” el 30 de marzo.

Después de la nota de opinión de Morales Solá, se abre un vacío en la cobertura periodística que sólo es retomado una vez que el senador bonaerense por el PJ Antonio Cafiero presenta, junto a su par Jorge Villaverde, una cuestión de privilegio en el Senado el 12 del mes siguiente. Cinco días

⁸ Y por ende no corresponden al parámetro de crisis que se desea estudiar en este caso, pero para lo que se sugiere ver Mitroff y Pearson (1997).

⁹ En dicho artículo, el periodista dice: “(el gobierno aliancista) carece de una eficiente gestión política, para tornar previsible a su oposición o para concretar en los hechos sus anuncios de nuevas y decisivas inversiones. (...) El viernes, la crema y nata del empresariado se reunió con Fernando De la Rúa y lo halagó hasta empalagar. Pero le hizo notar dos fallas: una es la demora en la gestión y la otra es la de la comunicación. Tienen cero en comunicación, le comentó uno de los empresarios. (...) Incluso, habrían existido favores personales de envergadura a los senadores peronistas —para sorpresa de algunos—, después de que éstos aprobaran la reforma laboral; esas concesiones fueron conversadas y entregadas por dos hombres prominentes del gobierno nacional. La puerta que se abrió es un precedente arriesgado, en el que el intercambio de favores reemplazaría a la política. ¿Qué línea prevalece? ¿La de aquellos favores a cambio del voto para una ley o la del vicepresidente Carlos Álvarez, que viene denunciando a los senadores peronistas y a la corporación senatorial por el uso que ésta hizo de los recursos de la Cámara?” (Joaquín Morales Solá, “Carencias y defectos del Gobierno”, *La Nación*, 25/6/2000).

más tarde¹⁰ *La Nación* recoge la noticia de la cuestión de privilegio, constituyéndose en un actor más. Escribió Morales Solá: “(...) El Senado sólo se crispó cuando escuchó, en su última reunión, una cuestión de privilegio presentada por Antonio Cafiero (contra una información de *La Nación*, (...)) que dio cuenta de que dos funcionarios del Gobierno Nacional entregaron favores personales de envergadura a muchos senadores, a cambio de que aprobaran la reforma laboral. El cuerpo estuvo en silencio y en vilo, casi estremecido, durante la corta exposición de Cafiero”¹¹.

Durante todo este período no existieron contactos entre el Poder Ejecutivo y los principales actores involucrados, Cafiero y Morales Solá. Es decir, no se hizo nada por contener el inicio de las versiones y acallarlas antes de que las mismas se convirtieran en una bola de nieve imparable, y una vez que las versiones comenzaron a multiplicarse en el Senado, las instancias que hubieran posibilitado reducir la magnitud de impacto mediático fueron amplificadas por presencias y dichos del más alto nivel.

El 8 de agosto¹² Fernando De la Rúa se reúne con algunos senadores del PJ y adopta una estrategia, que es interesante relacionarla con las posibles posturas a adoptar frente a una crisis: como “caso peor” o “caso mejor”. Difícilmente una crisis muestre toda la información necesaria para analizarla integral o completamente. Por ello, es recomendable abrazar la situación desde la perspectiva del escenario de “caso peor”. En esta idea, una crisis no ocurre aisladamente y es típico que una crisis sea parte de una reacción en cadena de otra crisis (Mitroff y Pearson, 1997: 21). Probablemente deba admitirse que un mal manejo de crisis anteriores sea la causa de esta reacción. Pero en la misma lógica, es también aconsejable partir desde la perspectiva del escenario de “caso mejor”, lo que implicaría afirmar que produciría mucho daño a la institución misma el implicarse en acciones que presupusieran su culpabilidad, debido a que el origen de la crisis podría involucrar a la institución, pero no necesariamente como su causante. Se sigue entonces que el primer requisito para dar señales comunicativas ante una crisis no es desechar ninguna de estas visiones hasta poder eliminar una sin riesgos (Mitroff y Pearson, 1997: 22). Ello cobra fuerza en los primeros días, cuando la información es habitualmente errónea o incompleta.

¹⁰ El 28 de junio el senador nacional Antonio Cafiero publica en *La Nación* una carta de lectores en la que afirma que la cuestión de privilegio presentada era “a raíz” y no “en contra” de la información de Morales Solá.

¹¹ Joaquín Morales Solá, “La justicia, en el centro de la política”, (*La Nación*, 16/7/2000).

¹² “Acusaciones: los senadores del PJ van a ver al Presidente. Sospechas polémicas: denuncias por supuestos “favores personales”. Le pedirán al Gobierno que desmienta los rumores de corrupción en la aprobación de la reforma laboral” (*Clarín*, 9/8/2000).

Volviendo a la estrategia del gobierno en ese momento, que consistió en negar la culpabilidad y participación en las coimas, rápidamente se deduce que la posición fue claramente de caso mejor¹³. Pero está claro que una crisis es un proceso social y psíquico complejo que experimenta alguien, por lo que es una experiencia subjetiva, vale decir relevante y vital, en donde se actúa de algún modo más o menos descontrolado (sea por omisión o sobreactuación), como producto de la percepción de que el tiempo no alcanza debido a que el problema es demasiado importante (Elizalde, 2004: 15-24), por lo que suele producir niveles de estrés no presentes en circunstancias habituales y ello puede explicar gran parte de los hechos.

Ante la falta de un plan de contingencia formulado que lidie con el problema para que el mismo no devenga en crisis, se recomienda la gestión de manera conceptualmente próxima al planteo de Milburn (1972), quien se aparta del modelo clásico de crisis de Hermann (1963, 1972) al diferenciar el abordaje con planificación, del de factor sorpresa. La idea de sorpresa se refiere a la reacción emocional del sujeto frente a un evento inesperado. Son muchos los autores que han acentuado la importancia de lo sorpresivo por sobre lo planificado y que desde lo gubernamental, es mucho más habitual.

La “inoculación emocional”, propuesta por Janis y Mann (Billings, Milburn y Schaalman, 1980: 307) funciona como un mecanismo por el

¹³ Fernando De la Rúa: “Son versiones totalmente absurdas. Se desprestigia la Cámara alta sin un asidero real” (...) “Favores personales”: De la Rúa calmó a los senadores del PJ. Sospechas polémicas: Encuentro entre el Presidente y legisladores de la oposición. Los recibí en Olivos por los rumores sobre presuntas coimas a cambio de votos a la reforma laboral. “Son versiones absurdas”, les dijo para tranquilizarlos. Y prometió hacer algún tipo de desmentida pública” (*Clarín*, 10/8/2000). “De la Rúa descalificó el rumor sobre sobornos en el Senado. Sostuvo, ante senadores del PJ, que esa versión es “absurda” (*La Nación*, 10/8/2000). Alberto Flamarique: “Acá nadie pagó nada por la reforma laboral. Sinceramente, todo el proceso de la reforma fue absolutamente público, en reuniones bastante numerosas” (“Acá nadie pagó nada por la reforma laboral”. Polémicas en el Congreso/Entrevista: Alberto Flamarique, ministro de Trabajo. Según el ministro, en las sospechas de algunos senadores “hay más fantasía que realidad”. Recordó que se eliminaron los gastos reservados. Y que en el Senado hay inestabilidad porque será renovado en el 2001” (*Clarín*, 13/8/2000). La estrategia del “caso mejor” fue mantenida por De la Rúa durante todo el período de crisis, a pesar de las renunciaciones de senadores de la UCR y del impacto mediático del proceso judicial. (“De la Rúa: el Gobierno no pagó coimas. (...) El Presidente desligó responsabilidades del Estado. Dijo que no hubo desvío de fondos, según los informes sobre gastos reservados de la SIDE y sobre las partidas presupuestarias. El mandatario inició una gira de 11 días. Instruyó a Alvarez para firmar el decreto de emergencia económica, en el caso de que el Senado no la debata. Storani, con nueva misión” (*La Nación*, 5/9/2000). “De la Rúa: el Gobierno no pagó ninguna coima (...) Rechazó así la afirmación del juez” (*La Nación*, 5/9/2000).

cual se puede reducir el factor sorpresa. Si la planificación es pensada como un proceso que realmente cambia la situación cambiando las acciones de los que toman las decisiones, entonces la inoculación emocional puede ser pensada como un mecanismo de gestión. Éste no cambia la situación, pero cambia las reacciones y la definición de la situación. Esto último estaría emparentado con la agenda de los “atributos” propuesta por Charron (1998: 82) y con el efecto de “orientación” de Iyengar y Kinder (1987, citado en Charron, 1998: 82) por lo que, más allá de los *issues* sobre los que recae la atención, son más importantes las cualidades y la importancia relativa que los atributos de los temas tienen, para condicionar la evaluación de los mismos.

El proceso de inoculación emocional parece funcionar de la siguiente manera: el conocimiento de la pronta aparición de un evento negativo produce estrés y motiva la búsqueda de información para disminuir el nivel del mismo. Cuando el evento negativo es anticipado previamente, hay tiempo para buscar y para encontrar la información tranquilizadora; cuando el evento se presenta sorpresivamente; no hay tiempo suficiente para buscar información, produciendo una reacción más negativa y una percepción de crisis mayor (Billings, Milburn y Schaalman, 1980: 307).

Dos vías de procedimiento se sugieren por las que la anticipación de un evento produce la inoculación emocional (Billings, Milburn y Schaalman, 1980). La primera: la anticipación permite buscar información adicional sobre los efectos positivos del evento y de esta manera matizar los efectos negativos. Por ejemplo, intentar constatar la intención de los denunciantes (en el caso de los sobornos del Senado) para dimensionar si su idea era continuar hasta las últimas consecuencias, y en ese caso, decidir qué postura tomar como gobierno, sabiendo que había hecho bandera de la “honestidad” y de la “lucha contra la corrupción”.

El segundo procedimiento es cambiar el valor atacado por los efectos. Este mecanismo está emparentado al planteo de Billings, Milburn y Schaalman (1980: 307) cuando proponen que estando en conocimiento de la aparición inmediata de un evento negativo, se puede inducir a los tomadores de decisiones a cambiar sus percepciones sobre la probabilidad de que acontezcan otros efectos adicionales. Se busca en esa recomendación producir un efecto desvío de las consecuencias, para anticiparlas y así constituir las en causas. Subyace la idea de modificar el itinerario de la crisis, adelantándose a los efectos, para que estos sean causa de efectos más controlables. Por ejemplo, en la situación en la que las renuncias de senadores se convirtieron en un reclamo público junto a la demanda de

elecciones anticipadas o la posibilidad de realizar tal procedimiento de manera indirecta a través de las legislaturas provinciales, asumiendo éstas el compromiso de mantener el porcentaje de representación nacional por más que las composiciones legislativas provinciales hubieran sido alteradas¹⁴.

Además, desde diversas posturas de la psicología social (Billings, Milburn y Schaalman, 1980: 308), se sugiere que la búsqueda de información adicional sobre los efectos negativos puede ayudar a disminuir la percepción de crisis, ya que posibilita resignificar un primer efecto negativo que fue potenciado por el factor sorpresa. Es decir, que la multiplicación de escenarios posibles posibilitaría hacer primar una última información más favorable que una primera altamente desfavorable.

II. Centralización del poder y voces únicas

Los procesos de crisis tienden a acrecentar el sentido de verticalidad de la autoridad y de centralización en el vértice de la toma de decisiones. Varias investigaciones han sugerido esta hipótesis¹⁵.

En el modelo de percepción de crisis de Billings, Milburn y Schaalman (1980) el incremento de la presión del corto tiempo para la toma de decisiones genera la necesidad de reaccionar más rápidamente que lo habitual. Si los participantes en el proceso de toma de decisiones creen que la reacción más inmediata corresponde a las personas que se encuentran en la cima de la organización, se establecerán líneas más cortas de comunicación y un control más directo desde la cima. Por ello, la acentuación de la autoridad se genera como un mecanismo delegativo por el cual se busca

¹⁴ A partir de este reclamo se generó un debate sobre la constitucionalidad de tal medida. Dado que la Constitución prohibía realizar elecciones anticipadas de la renovación del Senado, esta propuesta que fue invocada en primer lugar por Carlos Álvarez tuvo que ser archivada. Sin embargo, se hicieron sentir las voces de varios constitucionalistas y senadores defendiendo la posibilidad de llevarla a cabo. Entre ellos, los más renombrados fueron Cafiero y Zaffaroni. Asimismo, los tres senadores de La Rioja (dos del PJ y uno de la UCR), más un senador del PJ de Santa Cruz, presentaron su renuncia para ser revalidados por sus respectivas legislaturas provinciales. Este procedimiento puso en entredicho la factibilidad de que esta instancia permitiera una renovación de los integrantes de la Cámara.

¹⁵ Entre las primeras teorizaciones, se pueden citar los trabajos de Hamblin (1958), Hermann (1963, 1972), Milburn (1972) y Billings, Milburn y Schaalman (1980), entre otros.

disminuir la magnitud de la pérdida. En esa línea se encuentran los trabajos de Hall y Mansfield (1971) sobre tres organizaciones donde se elevó el nivel de control a medida que la crisis se agudizaba.

Pero ello lleva implícita la idea de silenciar a otros actores en el marco de lograr coherencia y articulación discursiva, si lo que se trata es de no aumentar la cuota de incertidumbre, más allá de admitir que como ninguna posición está asegurada y se establecen nuevos acuerdos relacionales, la confiabilidad en el otro disminuye y cada actor tiende a retener la información y a no compartirla con sus pares. Esto genera mayores desentendimientos e imposibilita el acuerdo de posiciones¹⁶.

Por su parte, el conocimiento por la opinión pública de determinadas informaciones puede fomentar aún más la sensación generalizada de crisis y presionar sobre los gestores, especialmente cuando hay filtraciones a la prensa. La proliferación de la información encubierta, del anonimato, de las versiones cruzadas y de los secretos a voces es un síntoma constante que se ve en las informaciones periodísticas de este período. De hecho, esta dinámica posibilita que la propia prensa se constituya en actor, elevando aún más el nivel de incertidumbre. En el caso de los sobornos en el Senado, las citaciones a declaratoria de dos periodistas de *La Nación* ponen de manifiesto hasta qué punto el valor de la información se había

¹⁶ En los mensajes transmitidos por el Presidente De la Rúa, el Vicepresidente Carlos Álvarez, los ministros del gobierno, los referentes políticos de la misma coalición gobernante y los legisladores de la Alianza, se constata el hecho de que más allá de realizarse reuniones tendientes a acordar una posición común en diversos temas, dicho objetivo no fue alcanzado. Constantemente, la esfera pública fue invadida por afirmaciones discordantes entre los agentes intervinientes, por desmentidas, y por enfrentamientos abiertos sobre la definición de crisis y sobre las medidas pertinentes a tomar. En el caso de los sobornos del Senado, mientras Carlos Álvarez afirmaba que se estaba ante una “crisis institucional”, el Presidente decía que no existía riesgo institucional y que las instituciones funcionaban correctamente: “De la Rúa: ‘Las instituciones están funcionando en el país’ (...) La política nacional en el viaje a China. Lo dijo en una conferencia de prensa en Shanghai. Fue la respuesta a una pregunta acerca de si hay riesgo institucional. Las últimas declaraciones de Chacho Alvarez sobre el Senado preocuparon a la delegación” (*Clarín*, 12/9/2000). A los pocos días, el Vicepresidente debió desmentirse pero lo hizo dejando en suspenso ciertas reservas personales sobre la cuestión. Pedro del Piero (único senador del FREPASO) dijo: “en su momento no tuve indicios, pero creo que lo que está sucediendo hoy es grave”. Por otro lado, las expresiones del oficialismo se multiplicaron. Raúl Galván (senador de la UCR y presidente de bloque) dijo: “un periodista interpretó que la UCR mantuvo silencio, como si estuviera encubriendo. Decir que hay senadores que fueron comprados para votar una ley está en los límites de la conciencia democrática y de la decencia política”. Alberto Maglietti (senador de la UCR) también apuntó contra Morales Solá: “el periodismo se está dedicando a desprestigiar a las instituciones”. Mientras que Raúl Alfonsín advirtió que si se comprobaba la veracidad de esos rumores, se retiraría de la política.

vuelto clave y el papel de relevancia que dichos actores cumplían¹⁷. Las informaciones se convierten en una fuente constante de sorpresas y de nuevos escenarios¹⁸.

III. El factor de temporalidad

Respecto de su temporalidad, podría aseverarse que ello mismo es lo central en la definición de lo que se entiende propiamente por crisis, en tanto que según cuáles momentos abarca la crisis y cuáles no, prácticamente se la está delimitando (y no sólo temporalmente). Si la idea de “anormalidad” de la crisis se emparenta con el componente de la evitabilidad, implica pensar que si es evitable, puede no existir. Si es posible que acontezca su existencia, debe antes no haber existido. Es decir, si la crisis se desvela como un acontecimiento disruptivo, consecuencia no prevista de acciones individuales disfuncionales, la misma presupone tener un comienzo a partir del cual se puede fechar su surgimiento. Y como se afirmó, las acciones de los gestores públicos pueden engendrar con sus acciones un nuevo “orden de normalidad”, que dé por concluida la crisis.

¹⁷ Hay que tener presente que la prensa forma parte del campo periodístico y no sopesa sus acciones a partir de un cálculo que incluya la responsabilidad por los hechos que divulga. Por el contrario, como dice Pierre Bourdieu (1997: 107): “en la lógica específica de un campo orientado hacia la producción de ese bien altamente perecedero que son las noticias, la competencia por la clientela tiende a adoptar la forma de una competencia por la prioridad, es decir, por las noticias más nuevas (la primicia informativa), y ello tanto más, evidentemente, cuanto más cerca se está del polo comercial”.

¹⁸ Un ejemplo muy claro de ello es la noticia publicada el 30 de agosto de 2000 por *La Nación*, el titular y el copete decían lo siguiente: “Admitió un senador haber cobrado coimas. Diálogo exclusivo con *La Nación*: un legislador dijo que teme ir preso. Perteneció al Partido Justicialista y habló con la condición de no ser identificado”. Al día siguiente, debido a las reacciones que había generado esa tarde la publicación, más las acusaciones de PJ de que *La Nación* pretendía perjudicar al partido, el silenciamiento de la fuente no pudo ser mantenido por el matutino. El 31 de agosto un titular de ese diario decía: “Cantarero es el senador que admitió el soborno. Ratificación de *La Nación*. El bloque del PJ negó que uno de sus ministros lo hubiera dicho a este diario”. Tal actitud de parte del diario podía costarle confiabilidad e imposibilitar el acceso a las fuentes, dado que nadie querría hablar con éste si no se podía comprometer a mantener el silencio sobre las mismas. De esta manera, *La Nación* vio la necesidad de dilucidar un detallado tratamiento del proceso que motivó tal decisión. La argumentación se basó en el hecho de que Cantarero rompió el contrato con la periodista de *La Nación* al afirmar públicamente, tras ser consultado nuevamente, que él no había dicho eso. María Fernanda Villosio, la periodista que realizó la entrevista, tuvo que ir a declarar frente al juez Liporaci, al igual que su colega Joaquín Morales Solá.

Simplificando pues, hay dos visiones respecto de los inicios de la crisis. Por un lado una afirmación que sostiene que los problemas son crónicos, y que las crisis son agudas (Edelman, 1991: 38-39). Esta idea sólo denomina crisis a la etapa más intensa de una situación y por ende la crisis tiene una delimitación temporal más específica en tanto que todo lo previo (hasta que el nivel de estrés del sistema sea muy alto) son problemas y precisamente un ulterior pico de intensidad de éstos generaría una crisis en sentido estricto.

Para afirmar ello, sirve además analizar la distinción entre “incidente”, en donde el sistema global no corre peligro, pues se trata de una ruptura o fallo que afecta físicamente a un subsistema (de autonomía relativa pero que a su vez es afectado por las relaciones de fuerza y sinergia del entramado en el cual opera su dinámica relativa); “accidente”, lo que afecta físicamente a todo el sistema; “conflicto”, en donde la estructura simbólica de la organización se ve alterada, pero no hasta el punto en que se pongan en entredicho sus valores (Perrow, 1984).

Esta distinción de instancias, o de gradualidades progresivas, es útil de exponer, pues existe un cuarto nivel que es precisamente lo que, siguiendo la definición de Pauchant y Mitroff (1992), es claramente una situación crítica en tanto la situación afecta físicamente a la totalidad del sistema y amenaza a sus valores fundamentales y a su existencia misma. Está próxima esta definición a la idea de Elizalde sobre lo que se entiende como conflicto, sabiendo que conflicto son relaciones sociales entre actores en las que no está en juego la discusión relativa de poder, aún bajo la existencia de hostilidad, que sólo se transforma en crisis, cuando uno de ellos pone en riesgo su vida o su posición (Elizalde, 2004: 20-21).

La segunda visión sobre la temporalidad de la crisis sostiene que una crisis puede ser crónica o aguda y es de alguna manera un estado de excepción o anormal (Berge, 1990). Siguiendo esta línea, en las crisis crónicas, las decisiones suelen tomarse partiendo siempre de errores anteriores (propios y/o ajenos) y son situaciones en los que se ha ido muy lejos como para dar marcha atrás. Pueden durar meses e incluso años, con gravedades que no requieren de intervenciones de emergencia. Estas fases preliminares de las crisis equivaldrían a los conflictos de la primera postura. Típicamente, las situaciones financieras débiles se encuadran en este ejemplo, como también lo vivió el gobierno aliancista. No por ello debe caerse en la tentación de pensar que estas “anormalidades” constituyen crisis estructurales de acoplamiento prolongado¹⁹. Esta no intervención de emergencia, más otros

¹⁹ O que las mismas entran en los dos empleos propios del análisis marxista de “crisis general del sistema capitalista” y “crisis generales de sobreproducción”.

factores, algunos imprevistos incluso, pueden desencadenar una crisis aguda. En ella, la característica es la decisión de la máxima autoridad ante daños inmediatos que no pueden esperar soluciones diletantes si lo que se quiere es minimizar las pérdidas y cuyo lema es “hay que hacer algo y hay que hacerlo ahora” (González Herrero, 1998: 32-34).

Esta postura está relacionada con la de Béjgin (1979: 81), quien considera que una crisis es una “acumulación sinérgica de procesos que se desarrollan más o menos en una serie de fases, en diferentes campos de la actividad social, pudiendo analizarse cada uno de estos procesos como un descrédito de los signos de valor instituidos que repercute en las evaluaciones subjetivas, y en consecuencia, produce vacuolos de indeterminación que no es posible dominar en la apretada red de las expectativas recíprocas basadas en esas evaluaciones”.

Ateniéndose a la lógica de la actuación de crisis durante el gobierno de De la Rúa, se debe hacer una especial consideración, a modo de ejemplo, del tramo final de su gobierno teniendo en cuenta las dos visiones diferentes sobre la temporalidad de la crisis.

Desde el primer planteo, es posible observar que lo que se vivió en todo el tiempo previo a diciembre de 2001 fue una situación que comenzó con un incidente menor, como la publicación en *La Nación* de un artículo periodístico de Morales Solá donde manifiesta la sospecha sobre la existencia de coimas en el Senado para la aprobación de la Ley de Reforma Laboral; que se agravó hasta la instancia de producir un doble conflicto de enorme intensidad dado en las peleas y la mutua desconfianza y las acusaciones cruzadas de los senadores nacionales y entre estos y el Poder Ejecutivo, así como con la renuncia del Vicepresidente Carlos Álvarez, que siguió en un forcejeo de poderes internos dentro de la Alianza, y externos frente a la oposición, con escenas cargadas de incertidumbre, lo que hacía poner nuevamente en duda la continuidad del gobierno y las probables consecuencias para la sociedad y el país.

Con afectaciones materiales en la población y medidas económicas cargadas de dureza o con incertidumbre constante (fuerte caída del consumo, despidos, depresión económica y retiro de depósitos bancarios) pero que definitivamente se transformaría en crisis, cuando además de todo lo dicho, se produce la bancarización compulsiva y comienzan los actos violentos, aumentando el riesgo social vía enfrentamientos, saqueos y la declaración del Estado de Sitio, lo que efectivamente ponía en peligro la integridad nacional. Es ahí efectivamente en donde se daría la crisis desde esta visión y podría resumirse así: todo el gobierno fue una sumatoria de

incidentes y conflictos, hasta el último tramo de diciembre, en donde se entra realmente en crisis.

Desde la segunda concepción analítica, la crisis del gobierno delarruista inició como una sucesión de crisis crónicas, aunque luego derivarían, desde diciembre de 2001, en crisis aguda. En aras de abordar el propio objeto de estudio, vale decir hitos críticos del gobierno de De la Rúa, hay que saber cuándo hubo o no crisis, por lo que desde esta perspectiva, se sugiere más pertinente la segunda concepción de crisis que entiende que todo el gobierno fue una crisis, sólo que crónica en su primer momento, y aguda desde diciembre de 2001.

IV. El trayecto de la certidumbre: respuestas y plazos

Si bajo períodos de agitación temporal no se adoptan patrones de acción contundentes y urgentes, se genera un clima de indefinición de la gestión que no sólo prolonga la crisis en el tiempo, sino que también, al elevar el nivel de incertidumbre, potencia la intensidad cualitativa (o perceptual) de la misma.

Cualquier acción encarada corre el riesgo de la falta de trayecto institucionalizado, por lo que la aleatoriedad de las consecuencias no previstas se eleva. La crisis misma puede ser vista como una consecuencia no prevista de acciones disfuncionales. La proliferación de ceremonias y los incentivos a acciones *sui generis* genera constantes escenificaciones de finales abiertos. Como el control que ejercen los gestores sobre las consecuencias de sus actos es muy bajo, dado el alto nivel de incertidumbre, cualquier despliegue dramático del actor condensa una infinidad de respuestas posibles de los otros. Esto torna más complejo el proceso y dificulta aún más los cálculos que realizan los individuos. La aleatoriedad de las respuestas son un síntoma de la aleatoriedad propia de las consecuencias en un momento de crisis.

La estrategia de Fernando De la Rúa de prolongar los espacios de indefinición de acciones y los sucesivos viajes al extranjero²⁰ buscando

²⁰ Durante el período de crisis, Fernando De la Rúa realizó viajes a Brasil (a modo de ilustración, se presenta parte de la cobertura periodística de la gira y su vinculación con la crisis local: “De la Rúa estuvo en Brasilia con la cabeza en Buenos Aires (...) La cumbre de América del Sur. El Presidente dijo que no pondría las manos en el fuego por sus funcionarios” (*La Nación*, 2/9/2000). “De la Rúa, en un ejercicio de cautela (...) En Brasil, el Presidente se mantuvo informado sobre los nuevos capítulos del escándalo. Prefirió no hablar de poner las manos en el fuego por todos los funcionarios. Y

generar *issues* alternativos que cooptaran la esfera pública y mediática, no dieron los efectos esperados. La falta de respuestas “inmediatistas” que generaran un quiebre en la tendencia creciente de percepción de crisis, lejos de amesetar la curva de incertidumbre, la potenció.

ratificó que con Chacho actúan en sintonía” (*Clarín*, 2/9/2000). México: “El Presidente se va de gira por 15 días. Storani será el nexo de Alvarez y el Senado” (*La Nación*, 4/9/2000). “De la Rúa: una gira en medio de una crisis que cruzó las fronteras (...) Visita a México, EEUU, Canadá y China. El presidente iniciará su viaje con el escándalo por los sobornos como telón de fondo, lo que lo obligará a defender la honestidad de su gobierno” (*Clarín*, 4/9/2000). Estados Unidos: “Entre vuelo y vuelo, De la Rúa analiza ajustes en su gobierno (...) El Presidente sigue de cerca la crisis en el Senado. Todo indica que habría más cambios que los esperados” (*Clarín*, 7/9/2000). “De la Rúa cambió senadores por Clinton. El Presidente, que evitó hablar de los sobornos en la Cámara alta, se exhibió en Nueva York con líderes de todo el mundo. El jefe del Estado tuvo varios contactos con el mandatario norteamericano y con el primer ministro británico, Tony Blair” (*La Nación*, 7/9/2000). “De la Rúa niega una crisis de gabinete. En Nueva York, insistió en que no piensa cambiar a ningún funcionario. Dijo que las renuncias de todos los ministros están a disposición del Presidente; satisfacción por ‘el rumbo’ de leyes en el Senado. Al jefe del Estado no le gustó la pregunta sobre los cambios. Se evalúa un relanzamiento de la Alianza. La estrategia es esperar a que la crisis del Senado ceda” (*La Nación*, 8/9/2000). Canadá: “Una desmentida con buen humor. De la Rúa, frente a los rumores de cambios en el Gabinete. Le preguntaron al Presidente si le pediría la renuncia a alguno de sus ministros. Y dijo que pensaba que la pregunta era para el primer ministro de Canadá. ‘Yo no tengo pensado hacer ningún cambio’, aseguró” (*Clarín*, 9/9/2000). “De la Rúa inició su visita a Canadá con otro ánimo. Culmina el primer tramo de su gira de once días. Distensión al conocerse las sesiones del Senado. En la comitiva existe la presunción de que lo peor de la crisis por los sobornos ya pasó” (*La Nación*, 9/9/2000). China: “De la Rúa inicia su visita a China pensando en promover negocios. El presidente se reunirá hoy con empresarios chinos. Además, pedirá que China revea su decisión de prohibir el ingreso de carnes argentinas a causa de la aftosa” (*La Nación*, 11/9/2000). “No hay cambios previstos. Declaraciones de De la Rúa. El presidente reiteró así su postura ante las versiones que hablan de modificaciones en el gabinete. Fue durante su último día de visita a China, donde se reunió con empresarios. También visitó la Ciudad Prohibida” (*Clarín*, 15/9/2000). La gira presidencial, lejos de acaparar la tensión, en realidad terminó potenciando el nivel de incertidumbre entre los ministros sobre los supuestos cambios necesarios que exigía la crisis local. Las noticias de la llegada de De la Rúa traslucen esa falta de certidumbre generalizada: “Expectativa por la llegada de De la Rúa. La crisis política: el Presidente firmará en Ezeiza el proyecto de presupuesto. Las pujas internas y las sospechas perjudicaron a funcionarios que esperan, o temen, cambios en el elenco ministerial. Tras doce días de ausencia, el Presidente regresa esta tarde. Alvarez aparece fortalecido. En Balcarce 50 se apuesta a algunas modificaciones, pero aún no tienen fecha” (*La Nación*, 15/9/2000). “Los evidentes nervios de la espera. El regreso presidencial: Entre la firma del presupuesto y los rumores de cambios en el gabinete. Cada ministro vivió a su manera las horas previas al retorno del Presidente. Más de uno traslucía ansiedad” (*Clarín*, 16/9/2000). “De la Rúa llegó y no hay cambios en el gabinete. Recibió a sus colaboradores en Ezeiza y allí mismo los confirmó a todos. Así desalentó los rumores sobre posibles recambios. Luego firmó el presupuesto del año 2001 para enviarlo al Congreso” (*Clarín*, 16/9/2000).

Es importante ver que idealmente el trayecto de certidumbre siempre implica respuestas, aunque no necesariamente respuestas positivas o agradables (tampoco las niega, por cierto). Sino, sólo respuestas (Lagadec, 1993: 215)²¹. Respuestas que den cuenta de una “normalidad” de corto plazo (la más anormal de las normalidades, seguramente), de mediano plazo y de largo plazo (la más normal de las normalidades).

Las ceremonias y actos dramáticos pueden servir como actos dotadores de certidumbre, particularmente en las respuestas de corto plazo. El potencial cuestionador de las ceremonias se desarrolla en un proceso de dos tiempos. En primer lugar, contribuye a relativizar una verdad generalizada²². El proceso de crisis favorece el desarrollo de acciones *sui generis*, debido al bajo

²¹ Esta afirmación no excluye la opción del silencio en la comunicación, siempre que sea evaluada en sus riesgos, por motivos fundados, bajo lógicas de excepción y bajo pautas de explicaciones convincentes. Un dato importante a la hora de evaluar la pertinencia del silencio como estrategia, son los datos de la opinión pública. Una nota periodística ilustra el estado anímico de la población: “La gente le reclama a De la Rúa un rol más activo en la crisis. (...) Lo revela un sondeo de Mora y Araujo. Fue realizado entre el 2 y el 5 del actual. Señala que la imagen del Presidente subió dos puntos y la de Alvarez, cuatro. Desconfianza respecto de la Justicia” (*La Nación*, 9/9/2000).

²² El caso de Flamarique presentándose espontáneamente en el Congreso e inquiriendo a los senadores a que den nombres sobre los supuestos corruptos y corruptores en el caso de sobornos en el Senado, se constituyó en una ceremonia *ad hoc* televisada en vivo que buscó desbaratar en el seno mismo de las versiones una acusación que se había generalizado lo suficiente como para constituirse en “verdad”. La discusión entonces pasaba sobre qué canales serían los más acordes para encontrar al culpable o quiénes serían los personajes involucrados, pero la idea misma de la existencia de los sobornos ya se había afianzado. Como una ironía del destino esa noche estaba prevista la presentación en el programa “A dos voces” de Flamarique. Fue necesario un cambio de escenario que asegurara un público mayor. A último momento, éste avisó sobre la imposibilidad de su presencia en el estudio de grabación y se dirigió hacia el Congreso, donde su aparición y toma de posesión de uno de los atrios de la derecha de la banca del Presidente del Senado (ausente en esa instancia, pero que volvió a presidir el debate una vez informado de la presencia de Flamarique) marcó un quiebre en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. No era una práctica habitual que un ministro se presentara espontáneamente y exigiera cara a cara a los senadores que dijeran lo que supieran sobre un hecho. La acción performativa de Flamarique buscaba convertirse en un acontecimiento ceremonial que pusiera fin a la “verdad” extendida sobre la existencia de los sobornos. Por supuesto que desde una posición absolutamente inversa puede leerse la renuncia a la vicepresidencia de Carlos Álvarez el 24 de agosto. La cobertura periodística de este caso fueron las siguientes noticias: (1) “Flamarique desafió a los senadores para que den pruebas sobre las coimas. Gesto sorpresivo del ministro de Trabajo. Fue al senado cerca de la medianoche. Y calificó de ‘basura’ las versiones sobre supuestos sobornos. Los senadores le hicieron preguntas y el episodio se convirtió en una interpelación” (*Clarín*, 24/8/2000). (2) “Los diálogos más calientes de la sesión que hará historia (...) El debate entre los senadores por las denuncias de soborno. Empezó en la tarde del miércoles y duró hasta casi las tres de la madrugada de ayer. Hubo insultos y acusaciones durísimas. Las denuncias por coimas provocaron una discusión que será

control que los actores ejercen sobre los procedimientos, dicha acción va a pretender marcar desde su propia lógica la dinámica de la acción de los otros agentes. Es decir, va a tener la pretensión de instaurar un procedimiento. En el accionar *sui generis* subyace en el actor una intención dramática.

En segundo lugar, el desajuste de percepciones que provoca la relativización de una “verdad” generalizada, abre las posibilidades a nuevas configuraciones sobre lo posible, es decir inaugura un nuevo marco de referencia. Estas nuevas percepciones que brotan del acontecimiento son difíciles de controlar. Ya que una vez teatralizado el acto por los gestores públicos, la lucha por la significación del mismo es otra batalla política que no necesariamente está ganada²³.

Como sostiene Morin (1979: 295): “las decisiones, en los momentos de apogeo, de todo o nada, tomadas por un número muy restringido de individuos, hasta por un solo individuo pueden acarrear consecuencias irreversibles e incalculables para todo el proceso. En este sentido, igualmente, la crisis es tributaria del azar: en algunos de sus momentos encrucijadas, es posible que una minoría, una acción individual, haga inclinar el desarrollo en un sentido a veces altamente improbable. La amplificación del papel de la acción individual y la amplificación del papel del azar van juntas, son las dos caras del mismo fenómeno”.

Pero cuando la percepción de la existencia de la crisis se extiende lo suficiente, se produce una multiplicación de ceremonias tendientes a una resignificación compulsiva del proceso. Son varios los componentes de la

muy recordada” (*Clarín*, 25/8/2000). (3) “Una noche de nervios y celulares al rojo vivo (...) Cómo decidió Flamarique hablar en la Cámara alta. De la Rúa autorizó por teléfono la idea del ministro al Senado. Chacho se enteró por TV” (*Clarín*, 25/8/2000). (4) “Una sesión histórica, pero por el escándalo. Flamarique desató enfrentamientos” (*La Nación*, 25/8/2000).

²³ Las felicitaciones a Flamarique de todo el gobierno incluido el Presidente, el comunicado de prensa del FREPASO (es necesario recordar que tanto Álvarez, Fernández Meijide como Flamarique —las tres cabezas visibles del partido co-gobernante— no estaban pasando por un buen momento en sus relaciones) y una cena que se extendió hasta pasadas las cuatro de la madrugada en un restaurante del microcentro porteño, buscaban amplificar la resonancia del acto y limitar su significado, traduciéndolo como un “éxito” del Poder Ejecutivo que despejaba las dudas sobre la participación del mismo en los hechos que se denunciaban. “Todas felicitaciones para Flamarique (...) La situación tras la escandalosa sesión en el Senado. El presidente le mandó un mensaje anteanoche y lo llamó ayer, satisfecho; el ministro recibió la solidaridad del Frepaso” (*La Nación*, 25/8/2000). “El Frepaso avaló a Flamarique y analizó la marcha del Gobierno (...) Encuentro de la conducción partidaria. Presidió C. Alvarez y asistieron todos los partidos, menos el socialismo democrático. El ministro de Trabajo salió fortalecido. Habrá reuniones informativas más frecuentes con funcionarios del Gabinete” (*Clarín*, 25/8/2000).

crisis que contribuyen a este fenómeno. La aleatoriedad surgida de constantes escenificaciones de finales abiertos genera procesos de respuestas ceremoniales de los distintos agentes intervinientes y sus distintas percepciones sobre lo que está en juego en el momento. Estas respuestas fomentan nuevas ceremonias negatorias o resignificantes, por lo que el número de las mismas se eleva, más allá de que en este caso, arenas y territorios antiguamente incomunicados son relacionados por una acción heroica y disruptiva de un actor con responsabilidad sobre la marcha del gobierno, sin duda dicha acción ocupará un espacio de relevancia en la escena pública y su potencial de resonancia será mayor, aunque los riesgos serán mayores²⁴.

Además de estos factores, hay que tener en cuenta que la cuestión problematizada en un período crítico ocupa la mayor parte de la agenda mediática, y que esta sobreexposición multiplica las lecturas sociales y convierte en acontecimiento cualquier mínima acción que sacie el apetito periodístico por la invención de la noticia. Por otro lado, y potenciando el fenómeno anterior, la excesiva dramatización de lo político en un momento de conflictividad genera una competencia histriónica de suma cero, en el que el “éxito” de un sujeto es leído como el “fracaso” de quien ocupa la otra polaridad²⁵.

Pero nuevamente se insiste en que es recomendable aportar plazos “combinados” o “escalonados” en la manifestación de certidumbre, que en el caso del gobierno de De la Rúa estuvieron notablemente ausentes²⁶. Era normal una respuesta de corto plazo, muchas veces dramatizada o teatralizada con alta resonancia pública, pero una clara inexistencia de acciones de me-

²⁴ La relación con arenas y territorios se abordará en el próximo apartado.

²⁵ En el caso de la presentación de Flamarique en el Senado, el acorralamiento sufrido por Cafiero personalizó y dramatizó el conflicto y estuvo, en cierta medida, a punto de desbaratar la idea misma de la existencia de los sobornos. “De denunciante a acusado (...) Antonio Cafiero, eje de la polémica. Peronistas y radicales están molestos con Cafiero. Quieren que aporte datos más precisos sobre los sobornos” (*Clarín*, 24/8/2000). “Violencia verbal y sospechas cruzadas marcaron el debate. En el recinto. Los aliancistas pidieron cuentas a Cafiero, que se defendió” (*La Nación*, 24/8/2000). “Cafiero decepcionó al PJ por su falta de solidez. El caso de los presuntos sobornos: el senador que quedó atrapado en el escándalo. Ningún legislador respondió a los reclamos de Flamarique” (*La Nación*, 25/8/2000).

²⁶ La trayectoria imprevista de acciones que generaron determinadas propuestas gubernamentales durante la crisis de los sobornos son un claro ejemplo de ello. El incierto proceso judicial que llevó a cabo el Juez Liporaci fue alterando (y demorando) el mismo procedimiento legal de la investigación, al ir incrementando el número de personajes a los que se los llamó a declarar. “Sobornos: la Justicia citó a Chacho y a 20 senadores” (*Clarín*, 25/8/2000). “Alvarez se presentará hoy ante la justicia” (*La Nación*, 25/8/2000). “Citan a Duhalde y piden que declare Alfonsín” (*Clarín*, 30/8/2000). “El juez pidió el desafuero de ocho senadores” (*Clarín*, 1/9/2000). “Desafueros: se resiste el PJ y el juez

diano y largo plazo, sea en el caso de los sobornos del Senado, en los diferentes cambios ministeriales, en los últimos 21 días del gobierno, aunque cabe la excepción en el caso del denominado “corralito” bancario, en donde hubo un fuerte anclaje en el mediano plazo (Riorda, 2005: 224).

pide tres más” (*Clarín*, 6/9/2000). “Sobornos: el juez citará como sospechosos a 11 senadores” (*Clarín*, 20/9/2000). “Liporaci citó a los once senadores” (*Clarín*, 22/9/2000). “El juez Liporaci citó a Alfonsín y a Duhalde” (*La Nación*, 13/9/2000). La constante elevación del número de senadores a los que se les pedía el desafuero motivó en el Senado una respuesta corporativa de parte de los senadores del PJ y de la UCR: “La Alianza y el PJ votarán el desafuero a senadores” (*Clarín*, 2/9/2000). “Piden el desafuero de Alasino, López y Galván” (*La Nación*, 6/9/2000). “El Senado postergó los desafueros” (*La Nación*, 6/9/2000). Los mismos dictaron una nueva ley de inmunidad parlamentaria por la que la investigación judicial podía llevarse a cabo sin la necesidad de que los senadores perdieran los fueros. Como el nuevo procedimiento establecía que los sospechados e imputados podían ser conminados a declarar y que sólo operaba el desafuero en los casos en los que se dispusiera el arresto, el mismo proceso judicial de la investigación se modificó. “Los legisladores pusieron límite a los fueros” (*La Nación*, 8/9/2000). “Convierten en ley el límite a los fueros” (*La Nación*, 8/9/2000). “Inesperado impacto político por la ley para limitar fueros” (*Clarín*, 10/9/2000). “Álvarez promulgó la ley que restringe los fueros” (*La Nación*, 13/9/2000). El juez y los fiscales manifestaron la inseguridad procedimental que generaba la nueva norma, lo que contribuyó a la virtual paralización de la investigación. Por otro lado, la nueva norma, dictada por los senadores para solucionar el “acorrallamiento” judicial que vivía el cuerpo, podía ahora aplicarse a otras investigaciones judiciales de corrupción que habían sido paralizadas por la imposibilidad de los fueros. La misma instancia judicial impulsada a través de la denuncia presentada por Carlos Álvarez en los tribunales de Comodoro Py fue fruto del tanteo procedimental de la gestión de crisis. “Presentaron seis denuncias y la justicia ya investiga” (*Clarín*, 23/8/2000); “Álvarez recurre a la justicia” (*La Nación*, 23/8/2000). Las instancias de resolución de crisis se multiplicaron y se demoraron. Todo ello es un claro ejemplo de la falta de plazos ciertos que acoten la incertidumbre para solucionar la crisis. A modo ilustrativo se presentan algunos titulares en los que se manifiesta el errático proceso judicial, plagado de imprevistos, reveses y desprolijidades. “Sobornos: la justicia quiere saber de dónde salió el anónimo” (*Clarín*, 26/8/2000). “El anónimo, pista riesgosa” (*Clarín*, 28/8/2000). “La debilidad de pruebas es total. Definiciones del Juez Liporaci” (*Clarín*, 31/8/2000). Liporaci dice que tiene “indicios graves de que hubo sobornos” (*Clarín*, 2/9/2000). “Liporaci dijo que hubo sobornos” (*La Nación*, 2/9/2000). “El juez aceleró los tiempos” (*La Nación*, 3/9/2000). “El juez apuntará hoy al origen del dinero” (*Clarín*, 4/9/2000). “Sobornos: creen que se usaron fondos estatales” (*La Nación*, 4/9/2000). “El juez quiere más datos sobre gastos de la SIDE” (*Clarín*, 5/9/2000). “Sin arrepentido, la prueba que se busca es la plata” (*Clarín*, 5/9/2000). “Entre la gente y la justicia. Senadores de ambos bloques opinan que las razones exhibidas por el juez no justificarían el despojo de sus fueros” (*Clarín*, 6/9/2000). “El juez dice que investiga ‘todas las líneas’ del origen del dinero” (*Clarín*, 8/9/2000). “Nueva estrategia oficial ante el juez” (*La Nación*, 8/9/2000). “El juez aún no se decide a citar a senadores” (*Clarín*, 14/9/2000). “Liporaci: Me siento presionado, pero no renuncio ni me aparto” (*La Nación*, 16/9/2000). “Piden a De la Rúa que no interfiera en la causa” (*La Nación*, 23/9/2000). “Quieren que Liporaci deje la causa” (*La Nación*, 25/9/2000). “Sobornos: levantarán el secreto de la SIDE” (*La Nación*, 25/9/2000). “Liporaci allanó el Senado y dijo que halló pruebas” (*La Nación*, 29/9/2000).

V. Homeostasis entre arenas y territorios

Según Gosselin (1998: 9) la comunicación política se estructura a partir de dos ejes bipolares: uno horizontal, que va de la acción a la recepción, y otro vertical, que va de las arenas a los territorios. Los territorios de la comunicación política “dependen de factores de organización, estructurales, contextuales y de acontecimiento que definen las fronteras de las restricciones y las oportunidades de los actores de la comunicación política” (Gosselin, 1998: 9). Los territorios pueden concebirse desde un punto de vista sectorial (comunicación gubernamental, comunicación presidencial, comunicación política de las empresas, etc.) o bien geográfico (escala local, regional, nacional o internacional o comunicación de los partidos, de los grupos de presión, de los sindicatos, de los movimientos sociales, etc.).

Las arenas “están constituidas por el conjunto de dispositivos, las fórmulas, los marcos, las reglas y las estrategias que definen las situaciones de interacción en las que pueden confrontarse, difundirse públicamente y evaluarse los discursos de los actores políticos” (Gosselin, 1998: 9). Es decir, las arenas son espacios públicos de construcción de discursos sociales que mantienen una autonomía relativa con una lógica de funcionamiento signada por las directivas de sus propias técnicas constitutivas. Sin pretender ser exhaustivos, las arenas podrían ser los Tribunales de Justicia, los debates televisados, los programas políticos de televisión, el periodismo de opinión, la prensa comercial de masas, los medios audiovisuales de masas, las conferencias de prensa, las ceremonias políticas televisadas, etc.. Son lugares sociales en los que el juego de la teatralidad (o el accionar dramático según Goffman) puede expresarse según la confrontación (Bélanger, 1998). Incluso estas mismas arenas pueden constituirse en dispositivos de comunicación altamente institucionalizados.

El modelo bipolar propuesto no excluye la posibilidad de que los actores lleven a cabo sus acciones de comunicación política en escenarios y arenas múltiples y superpuestas. “Un territorio particular de comunicación puede expresarse en muchas arenas o abarcar diversas arenas, así como una arena particular puede servir para confrontar y dar publicidad a la lógica de comunicación política de actores procedentes de territorios distintos” (Gosselin, 1998: 11).

La lógica de la expansión de la crisis requiere de certidumbre para frenar dicha expansión, es decir de acciones que impidan la reproducción de patrones anormales en diferentes arenas y territorios. Debido a que los

agentes suelen ser los mismos (pero esto no necesariamente, ya que puede haber individuos que por poseer determinados recursos estatutarios no se pueden hacer presentes en determinados territorios sin perder el poder que poseían) y las relaciones de poder derivadas de los acuerdos relacionales realizados en función de los recursos de poder que poseen suelen conservarse en los distintos planos (a menos que el acuerdo permita márgenes de infidelidad), los compromisos suelen abarcar todos los territorios y arenas y la inestabilidad estaría principalmente en la prolongación temporal, por lo que las lógicas alteradas de un territorio o de una arena suelen reproducirse en otra.

En la expansión, lo que se modifica es la amplitud y la intensidad de la crisis, ya que al ampliarse el número de actores se multiplican las instancias de aleatoriedad y de desfase perceptual de los valores dominantes. En el caso de los sobornos en el Senado, la mediatización²⁷, la judicialización²⁸, la legislación *sui generis*²⁹, los planteamientos en el extranjero que padeció Fer-

²⁷ Por ejemplo, la crisis del Senado comienza por la intervención de *La Nación* con la publicación de Joaquín Morales Solá. Las denuncias formuladas por la prensa o el “rescate” de noticias anteriores a los hechos que daban cuenta de una sensación generalizada de incertidumbre, también se multiplicaron. Ejemplo de ello es la noticia del 1 de septiembre de *La Nación* en la que Fornerón, un ex diputado del PJ nacional por Misiones, confesó que en 1993, cuando se trató la ley de AFJP, “quisieron comprar (su) mi voto”.

²⁸ La vía judicial de crisis del Senado estuvo también plagada de conflictividad. En primer lugar, el Poder Ejecutivo venía manifestando desconfianza hacia el Juez Liporaci debido a la gran cantidad de causas de corrupción paradas que tenía en su despacho. En segundo lugar, todo el proceso estuvo plagado de presiones políticas, debido a que en forma simultánea se avanzaba en el intento de juicio político a Liporaci en el Consejo de la Magistratura por sospechas de irregularidades por las propiedades subvaluadas en su declaración jurada que fueron puestas a consideración pública por la prensa: “Liporaci, cuestionado por ser juez y parte” (*La Nación*, 30/8/2000). “Sobornos: También al juez le investigan sus bienes” (*Clarín*, 13/9/2000). “Un juez con capacidad de ahorro” (*La Nación*, 13/9/2000). En tercer lugar, los conflictos existentes entre los fiscales de Instrucción y el juez que en más de un caso hicieron dudar sobre la continuidad de la investigación: “El fiscal dice que faltan pruebas y no hay funcionarios sospechados” (*Clarín*, 6/9/2000). En cuarto lugar, los comportamientos mafiosos de “aprietes” denunciados por el juez debido a amenazas recibidas en su contra: “Liporaci: ‘Me siento presionado, pero no renuncio ni me aparto’” (*La Nación*, 16/9/2000). “El ministro de Justicia, duro con el juez” (*Clarín*, 17/9/2000). “Losada: hay que ayudar a Liporaci para que trabaje con tranquilidad” (*La Nación*, 17/9/2000). “Gil Lavedra visitó a Liporaci para mostrar respaldo oficial” (*Clarín*, 19/9/2000). Y finalmente el comportamiento inapropiado del juez ante la prensa con declaraciones contundentes sobre la veracidad del caso y desmentidas futuras por carencia de pruebas.

²⁹ La crisis no sólo generó una legislación nueva como la ley de inmunidad parlamentaria, sino que también posibilitó dinámicas desconocidas de presión del Poder Ejecutivo al Poder Judicial y de resistencias de éste último. Tras las declaraciones de Eduardo Menem diciendo que con esa sensación de desconfianza no iban a votar ninguna ley porque preferían ser acusados de malos opositores antes que de corruptos tuvo su contraparte

nando De la Rúa, las derivaciones impensadas del tema en el Senado, etc. muestran hasta qué punto la extensión y contagio de las arenas y los territorios había llegado. Es claro que la exigencia de circunscribir la crisis a la menor cantidad de arenas y territorios no se dio.

Conclusiones

Analizando las respuestas a las crisis en términos de gestión y de cómo se actuó comunicacionalmente en el gobierno de De la Rúa, se percibe que hubo una negación de la situación por parte de los actores que representaban al gobierno, ubicándose el gobierno preferentemente en la perspectiva del “caso mejor”.

No se constata un manejo regular que denote centralización ni verticalidad de la comunicación salvo en algunas situaciones. La información provenía contradictoriamente desde múltiples actores y en numerosas situaciones fue claramente llevado a la práctica aquello que se venía manifestando de manera inversa. La variación constante de estrategias permite evaluar con claridad que no había planes de contingencia, o bien que los mismos no funcionaban según su planteo original.

Se entiende en sentido amplio que el gobierno atravesó innumerables crisis, que amenazaban indistintamente al gobierno, a la alianza de gobierno, a la sociedad en muchas circunstancias, a la oposición, etc., siendo aquellas agudas (los últimos días de gobierno) o crónicas (especialmente la crisis por los sobornos y la renuncia del Vicepresidente Carlos Álvarez).

Asimismo en cada una de ellas, “hubo notables ausencias de motivaciones de largo plazo y se evidenció una fuerte presencia de razones justificatorias de corto plazo” (Riorda, 2005: 227-228). Es decir que no existió una acción de temporalidad múltiple que aportara certezas a distintos plazos frente a la incertidumbre vivida, además de algunos silencios notables.

en el ataque de inoperancia del PE y la amenaza constante de legislar leyes importantes como la de emergencia económica a través de decretos de necesidad y urgencia: “De la Rúa amenazó con recurrir a los decretos. La crisis del Senado. Dijo que si la Cámara alta no saca leyes, utilizará los instrumentos legales” (*La Nación*, 3/9/2000). El Congreso se vio compelido a realizar sesiones maratónicas en las que se sancionaban centenares de leyes con tal de dar una imagen de operatividad: “Para intentar cambiar su imagen, el Senado aprobó 122 proyectos. La hiperactividad se tradujo en 5 leyes y 13 medias sanciones. Aunque pretendieron enterrar el escándalo por coimas, hubo cruces” (*La Nación*, 15/9/2000).

Se constató asimismo un contagio constante de la crisis en distintas arenas y territorios, especialmente en la complicada interacción jugada en la pretensión de manejo de agenda desde el Ejecutivo hacia lo legislativo, judicial y mediático. No existió una acción dirigida para conformar un “cordón sanitario” que contuviera la expansión; por el contrario, todo parece indicar que la estrategia fue la opuesta. Otro factor de inestabilidad constante fue la incapacidad de interpretación de la información debido a la cantidad inmanejable de reacomodamientos relacionales “internos” en el seno de los partidos, especialmente en la Alianza y dentro del PJ.

Tal vez como corolario final deba sostenerse que el manejo de la crisis es un hecho verdaderamente complejo y que no existe una manera unívoca de gestionar una crisis (Horsley y Barker, 2002; Rosenthal y Kouzmin, 1997)³⁰, pero en cambio, sí hay maneras de no gestionarla, aunque difícilmente pueda concebirse científicamente que el gobierno de De la Rúa haya gestionado mal las sucesivas crisis que le tocó afrontar (más allá de las subjetividades al respecto), puesto que se caería en el error que se pretendió evitar, suponiendo así que hay un modelo a seguir.

No obstante se puede afirmar que algunas (mínimas y parciales) recomendaciones que el campo de la gestión de crisis y de la comunicación de crisis plantean como regularidades, fueron desconocidas o gestionadas de manera diferente. No se deriva de este acotado trabajo la idea de que la caída del gobierno se debió a un mal manejo comunicacional. Ni que esta deficiencia haya sido una causa suficiente para explicar el fin del gobierno, como el resultante de una sumatoria de acciones comunicacionales inoportunas. Sí, en cambio, la revisión de las acciones comunicacionales del gobierno de la Alianza parecen el eco de resonancia de una pregunta: ¿qué hubiera pasado si se hubieran seguido algunas de las recomendaciones de la gestión de comunicación de crisis? Tal vez los rojos, como color insignia de lo que una crisis implica en términos de amenazas y peligros, no hubieran sido tan rojos...

³⁰ Horsley y Barker lo plantean como resultado de una investigación comparada en 107 agencias estatales.

Bibliografía

- Allison, G. (1996). "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles", en Villanueva, A., *La hechura de las políticas públicas*, México D.F., Porrúa.
- Béjin, A. (1979). "Crisis de valores, crisis de medidas", en *El concepto de crisis*, Buenos Aires, Ediciones Megápolis.
- Bélanger, A. (1998). "La comunicación política, o el juego del teatro y las arenas", en Gauthier, G., A. Gosselin y J. Mouchon, *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Berge, D. T. (1990). *The First 24 Hours: A Comprehensive Guide to Successful Crisis Communications*, Cambridge, Basil Blackwell.
- Billings, R., T. Milburn y M. Schaalman (1980). "A Model of Crisis Perception: A Theoretical and Empirical Analysis", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, Cornell University.
- Bourdieu, P. (1997). *Sobre la televisión*, Barcelona, Anagrama.
- Charron, J. (1998). "Los medios y las fuentes. Los límites del modelo de agenda-setting", en Gauthier, G., A. Gosselin y J. Mouchon, *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Courtney, H. (2002). *Pre-visión 20/20: estrategias para el manejo de la incertidumbre en la administración de negocios*, Bogotá, Harvard Business School Press/Norma.
- Del Rey Morató, J. (1996). "¿De qué hablamos cuando hablamos de comunicación política?", en *Revista de estudios de comunicación*, ZER, Abendua.
- Dobry, M. (1988). *Sociología de las crisis políticas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Manantial.
- Elizalde, L. (2004). *Estrategias en las crisis públicas*, Buenos Aires, La Crujía.
- Goffman, E. (2001). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu.
- González Herrero, A. (1998). *Marketing preventivo: la comunicación de crisis en la empresa*, Barcelona, Bosch.
- Gosselin, A. (1998). "Introducción", en Gauthier, G., A. Gosselin y J. Mouchon, *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Hall, D. y R. Mansfield (1971). "Organizational and Individual Response to External Stress", en *Administrative Science Quarterly*, N° 16,
- Hay, C. (1995). "Estructura y actuación", en Marsch, D. y G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza.
- Hamblin, R. (1958). "Leadership and Crises", en *Sociometry*, N° 21.
- Hermann, R. (1963). "Some Consequences of Crisis which Viability of Organizations", en *Administrative Science Quarterly*, N° 21, Cornell University.

- Hermann, R. (1972). *International Crises: Insights from Behavioral Research*, Nueva York, The Free Press.
- Horsley, J. y R. Barker (2002). "Toward a Synthesis Model for Crisis Communication in the Public Sector: An Initial Investigation", en *Journal of Business & Technical Communication*, N° 16.
- Lagadec, P. (1993). *Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control, and Damage Llimitation*, Berkshire, Mc Graw Hill International.
- Lavigne, A. (1998). "La politización de la información del sector público", en Gauthier, G., A. Gosselin y J. Mouchon, *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Leblanc, G.(1998). "Del modelo judicial a los procesos mediáticos", en Gauthier, G., A. Gosselin y J. Mouchon, *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Milburn, Thomas W. (1972). "A Comparison of the Effects of Crises and Disasters on Values", en Parker, R. S., *The Emotional Stress of War, Violence and Peace*, Pittsburgh, Stanwix House.
- Mitroff, I. y C. Pearson (1997). *Cómo gestionar una crisis*, Barcelona, Gestión 2000.
- Morin, E. (1979). "Para una crisiología", en Béjin, A. y E. Morin, *El concepto de crisis*, Buenos Aires, Megápolis.
- O'Connor, J. (1987). *The Meaning of Crisis: a Theoretical Introduction*, Oxford, Basil Blacwell.
- Pauchant, T. y I. Mitroff (1992). *Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Nueva York, Basic Books.
- Riorida, M. (2005). "Matrices y conceptos sobre la comunicación de crisis. Comunicando desde el infierno: los últimos 21 del gobierno de De la Rúa", en Blomeier, H. y D. Blanco, *Cuando el desencanto... encanta*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- Rosenthal, U. y A. Kouzmin (1997). "Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government EDecision Making", en *Jorunal of Public Administration Research and Theory*, J-Part, Vol 7, N° 2.
- Schlanger, J. (1979). "¿Mutaciones o revoluciones?", en Béjin, A. y E. Morin, *El concepto de crisis*, Buenos Aires, Megápolis.
- Smart C., y I. Vertinsky (1977). "Designs for Crisis Decision Units", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, Cornell University.

Palabras clave

Comunicación política - comunicación gubernamental - comunicación de crisis - gestión de crisis - De la Rúa

Key words

Political communication - governmental communication - crisis communication - crisis management - De la Rúa

Abstract

The article is an attempt to undertake, from a communicative point of view, some events of the De la Rúa's administration. It tries to identify the official communicative norms in a crisis period, to allow us to reconstruct the sequence of events. This reconstruction works like a guide of basic principles that the crisis communication have to recognize, like abilities required. In addition of the pretension to attain a systematization that contains some basic communicational components, typical of these critical phase, the article does not give up previously the conceptual discussion about what crisis is, and neither about important attributes to consider from the political management.

Nueva cuestión social y políticas públicas

ALEJANDRO E. RODRÍGUEZ

USAL

alejandro.rodriquez1@salvador.edu.ar

La pobreza es un fenómeno poco homogéneo y diverso, pero las políticas públicas formuladas e implantadas en América Latina no han dado cuenta de ello suficientemente. A la par, la cuestión social fue objeto de estrategias de intervención pública cuyos efectos no han sido los esperados. Una recuperación de la impronta “universalista” viene cautivando las convicciones de estudiosos y decisores. Se trata de volver a valorar el rol del centro en los procesos de descentralización, de recuperar la iniciativa y el control público. Luego de la crisis de 2001, Argentina ha planteado novedades en materia de formulación e implementación de su política social, aunque el debate en torno al universalismo, la efectividad y la equidad distributiva sigue vigente.

Diversidad y focalización en la política social

Una buena parte de los estudios más actuales sobre la pobreza indican que muchos de los hogares con problemas de ingresos, y que desde ese punto de vista son considerados “pobres”, pueden no evidenciar el mismo cuadro de carencias respecto de otros bienes o servicios, tales como vivienda, educación o salud. Partiendo de esa base, suele afirmarse que “la pobreza es diversa”. Existen, además, al menos tres conjuntos de argumentos adicionales para reforzar la noción de que la pobreza es un fenómeno poco homogéneo.

Por una parte, no basta con entender al fenómeno como población “bajo la línea de pobreza”, puesto que la categoría está incorporando a grupos muy distintos entre sí: desocupados, agricultores, trabajadores con bajos ingresos, ancianos, etc. En segundo término, la pobreza no es “única”, en la medida que no es “uno y para todos idéntico” el contexto social y comunitario que liga el nivel microsocial con los cambios del nivel macro. De esa forma, entidades como la familia o las organizaciones

vecinales —por nombrar sólo dos— pueden hacer amortiguar o ampliar el resultado de procesos de carácter estructural. En tercer lugar, desde el punto de vista de las “redes sociales” en el marco de las cuales se ha estudiado la pobreza, se han verificado diferencias significativas entre grupos pobres, las que se asientan en el tipo de lazo establecido entre los miembros de una red. Si los lazos son fuertes, la tendencia se inclina a la consolidación de pequeños grupos muy unidos y aislados entre sí, en tanto que los lazos débiles parecen asegurar una mayor tendencia a una integración social más amplia.

La existencia de tal “diversidad”, es uno de los fenómenos peor comprendidos por las estrategias de focalización de políticas sociales, muchas de cuyas políticas y proyectos terminaron generando pobres “proyectizados”, atados a los estrictos límites de los programas implementados. En ese sentido, se ha sostenido con acierto que “superar la pobreza es algo más que tener un cierto porcentaje de la población sobre una medida de ingreso; se requiere el desarrollo de valores de integración social” (Raczynski y equipo, 1996: 11)¹.

Tendencias y reacciones

Como bien lo ha sintetizado Isuani (1992), en un tiempo previo a las transformaciones que caracterizaron a los estados latinoamericanos en la década de 1990, tres problemas importantes signaron la política social en América Latina. El limitado acceso a los servicios o exclusión de la política social, los problemas de equidad entre los que sí accedían, y la eficiencia o racionalidad de los servicios.

La exclusión se ha explicado como el producto de la inexistencia de bases materiales para desarrollar la política social en amplia escala como sucedió en los países desarrollados y por el elevado nivel de subempleo de América Latina. Las desigualdades que afectaron a los efectivamente cubiertos se han remitido, entre otros factores, a las diferentes potencialidades para llegar a la “puja de poder” y las debilidades (o ineficacia) del propio aparato estatal. Por ejemplo, como ha señalado Pérez Sosto (2005: 23): “los desocupados de larga data o las familias sobreendeudadas no

¹ Allí también se ha señalado que: “la estrategia de intervención social del FOSIS consiste en la generación de capacidades en las personas y familias pobres para que inicien un proceso gradual de mejoramiento en su calidad de vida, en el ejercicio de su ciudadanía y en su integración social” (Raczynski y equipo, 1996: 11).

constituyen poblaciones en el sentido tradicional de la acción social. Los individuos a los que conciernen, tampoco son un grupo en el sentido sociológico”. En tanto, se ha tendido a argumentar que la deficiente integración, coordinación y convergencia entre instancias públicas y entre éstas y el sector privado explican la falta de eficiencia y hasta los “fenómenos de irracionalidad” en la política social, junto con la poca profesionalización de los recursos humanos de la administración pública y los fenómenos de clientelismo.

Hay un cuarto asunto que contribuye a explicar los problemas de eficiencia y equidad: la imposibilidad de consolidar el concepto de ciudadanía como eje estructurante para la provisión de la política social. Las respuestas ensayadas a estos problemas han sido —según lo ha sintetizado Isuani (1992)— principalmente tres: focalización, privatización y descentralización.

Esa fue, de alguna manera, la respuesta combinada a lo que se ha dado en llamar “la crisis de las políticas universales”, aunque difícilmente se pueda hablar de un extendido y real universalismo preexistente en América Latina. En la práctica, el nuevo paquete de instrumentos ha venido demostrando importantes debilidades y escasos resultados.

Como estrategia de política, un énfasis desmesurado en la focalización puede hacer que se pierda de vista la interdependencia de los problemas sociales, políticos, económicos y culturales, omitiendo así la aplicación de políticas más integrales. Incluso, a nivel más desagregado puede llevar muy a menudo a ignorar el importante papel que el desarrollo de infraestructura tiene en el combate de la pobreza. Con relación a las dimensiones social y cultural es que surgen las principales dificultades. Un costo no económico de la focalización es de carácter socio-psicológico y surge cuando los potenciales beneficiarios tienen que declarar públicamente su condición de pobres, lo que puede llegar a inhibir requerimientos por parte de grupos realmente necesitados.

Por otra parte, aunque existen excepciones, muchas acciones de focalización parecen también ignorar que la pobreza es diversa, sometiendo a grupos con distintas culturas, problemas, identidades y potencialidades al mismo programa, sin diferencia siquiera de estímulos, bajo el supuesto de que “lo que está por debajo de la línea” es un todo humano y socialmente homogéneo. A esto debe agregarse que una fuerte focalización puede incluso provocar el endurecimiento de la pobreza, ya que podría impedir el surgimiento de prácticas sociales integrativas. De allí que entre las principales amenazas se destaque el serio peligro de que

la focalización asfixie las iniciativas propias de las personas y los grupos, reduciendo su nivel de autonomía.

Asociadas a dimensiones político-administrativas y a la estructura de distribución del poder social, otras amenazas han flanqueado los límites de la focalización. Por un lado, los programas destinados a los pobres no siempre cuentan con niveles suficientes de apoyo como para asegurar que no serán interrumpidos; en segunda instancia, los programas pueden no llegar a los lugares más alejados porque a veces no resulta “políticamente redituable”, y la focalización del gasto también puede distorsionarse cuando los principales destinatarios no son los más necesitados sino los grupos con mayores recursos de poder para presionar políticamente.

A su turno, la descentralización ha llegado al campo de la política social acompañada de patrocinos alentadores: mayor control, ampliación de derechos, más participación y lucha contra la exclusión. A poco de andar, la alarma se ha encendido frente a la poco reducible brecha entre el discurso y la realidad. Múltiples son los argumentos que intentan aproximar una explicación. Se ha atribuido a los procesos de centralización el reconocimiento de haber forzado la distribución de la riqueza, aportando al logro de mayores niveles de equidad. Esto explicaría cierto rechazo a concretar en la práctica el discurso descentralizador, ya que podría traer consigo una “explosión de múltiples intereses particulares” haciendo “retroceder los logros alcanzados a nivel del interés general” (Arocena, 1995: 16).

Así, la promesa de una mayor democratización y un desarrollo más igualitario se verían amenazados muy a menudo por el incremento de la desigualdad social y geográfica. Los riesgos de que aparezcan numerosos centros de decisión, la anulación de la necesaria coherencia que los dispositivos centrales de control le otorgan al sistema y el desaprovechamiento de las economías de escala se suman a la lista de explicaciones. Lo cierto es que, en la práctica, buena parte de la política social de nuestros días se ha comenzado a descentralizar. Pero el traspaso de funciones y responsabilidades sin la correspondiente transferencia de recursos, la ausencia de una comunidad organizada en una sociedad civil fuerte, y la desarticulación “centro” y “periferia”, son factores que han contribuido a crear cierto clima de desencanto.

Sin una buena delimitación y fortalecimiento de las responsabilidades del “centro” y sin mejorar las aptitudes de los niveles locales para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades, la brecha entre la teoría y

la praxis descentralizadora continuará estática. En otro sentido, cuando los intereses políticos y electorales se entrecruzan con los criterios para definir qué, cómo, cuánto y hacia quiénes descentralizar, lo más probable es que se configure un escenario en el que la participación y la descentralización sean protagonistas de un fatal desencuentro. Se ha constatado en muchos casos que la descentralización de responsabilidades y recursos hacia los niveles regionales o locales produce el efecto no deseado de fortalecer liderazgos clientelares preexistentes en la comunidad que recibe el servicio para su administración. De esa manera, las renovadas promesas de que la descentralización ampliaría la participación y juntas elevarían el nivel de bienestar de la comunidad se hundían nuevamente en el vacío.

Estado y ONGs en la política social

En cuanto a la tendencia “privatizadora” de la política social, debe apuntarse que una primera dificultad para establecer un vínculo público-privado es de naturaleza conceptual: no hay acuerdo rápido y sencillo sobre qué es público y qué es privado. Aun cuando lo haya, Starr (1993) aconseja no perder de vista el carácter histórico, y en tal sentido cambiante, de ambas categorías.

Al traspasar responsabilidades de ejecución, la privatización de las políticas sociales se ha postulado para eliminar efectos no deseados u obstáculos omnipresentes en la provisión de servicios por parte del Estado. No se duda que, entre las ventajas de las ONGs para con el vínculo público-privado, resalta el factor de reducción de los costos operativos, pudiendo así funcionar con presupuestos más bajos. Junto a ello, se han destacado también sus capacidades de innovación y sus mejores aptitudes para adaptarse a los cambios en contextos de turbulencia. Cernea (1992: 22) ha identificado también como ventaja comparativa de las ONGs su “capacidad para llegar a los pobres rurales y áreas remotas” y que ellas tienden a “concentrarse en las comunidades más pobres (...) localizadas en lugares de difícil acceso”.

Sin desconocer que eso efectivamente ocurra en muchos casos, es prudente relativizar cualquier pretensión generalizadora al respecto; sobran los ejemplos de situaciones en las que de no mediar la asistencia pública (que es única) habría comunidades que directamente desaparecerían. Pero no todo es susceptible de (ni deseable) delegar. Hay circunstancias y obje-

tivos sociales que dificultan una articulación entre las dos esferas, tales como la necesidad de cobertura universal o muy extendida (tanto geográfica como social) y la responsabilidad pública frente a emergencias.

Aunque el aporte de las ONGs pueda facilitar, en algún aspecto, la gestión de programas, el esfuerzo financiero principal sigue estando a cargo del Estado. Además, a diferencia del Estado, que está en mejores condiciones para garantizar cierto grado de coherencia en sus políticas, en general no hay coordinación ni programación conjunta entre las ONGs. Sus actividades son más bien un agregado poco articulado de respuestas ante problemas específicos de grupos particulares. No hay, por lo tanto, visión de mediano y largo plazo. Ello obliga al poder público a ser muy selectivo respecto de qué vincular con las ONGs.

La política social reciente en Argentina

En Argentina, la formulación e implementación de programas sociales masivos fue una “reacción razonable” en el corto plazo, al estallar la crisis terminal del gobierno de la Alianza a fines de 2001. En los momentos socialmente más dramáticos, la administración de Eduardo Duhalde formuló e implementó tres políticas muy importantes:

- 1) la denominada “Ley de Genéricos”, obligando a la prescripción de medicamentos por su denominación común o nombre genérico.
- 2) el Programa “Remediar”, que implicó la entrega gratuita de medicamentos a unos quince millones de personas, en centros de salud de todo el país.
- 3) los subsidios para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

Desde entonces, se ha vuelto a potenciar el debate acerca del papel del “centro” (gobierno nacional) y su relación con políticas sociales universales, considerando el papel de los presupuestos públicos como instrumentos contracíclicos de mediando plazo en lo social, no ya para afrontar la coyuntura, sino principalmente para concentrar los esfuerzos en áreas y políticas públicas que mejoran el desarrollo humano. En la misma dirección, es oportuno profundizar el debate sobre el rol que debe cumplir el “centro” en los procesos de descentralización y en la ejecución del gasto social.

En mayo de 2003, Kirchner “recibió” una sociedad con 52 por ciento de pobres y 25 por ciento de indigentes. Frente a tamaño deterioro de

la cuestión social, las principales decisiones de política pública adoptadas por el gobierno fueron las siguientes:

- 1) continuar con el Programa de subsidios para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en todo el país, pero reformularlo en el corto plazo.
- 2) redefinir y reorganizar programas del Ministerio de Desarrollo Social, y crear otros, generalmente orientados a incentivar prácticas de producción para el autoconsumo y la comercialización, como un modo de transformar simples subsidios en emprendimientos productivos.

En la práctica, el “viejo” Plan Jefas y Jefes ya no es el mismo de sus orígenes. Por un lado, se ha formulado y se está implantando el Plan Familias, que incorpora a las mujeres jefas de hogar y les asigna exigencias vinculadas con la capacitación, la salud y la educación del grupo familiar. Por otra parte, se han estructurado programas basados en el análisis de los niveles de “empleabilidad” para orientar la efectiva vinculación entre oferta y demanda laboral, apuntando aquí esencialmente a los jefes de hogar que continúan en el “viejo plan”.

Alguna propuesta no oficial viene apuntando la necesidad de implantar un “ingreso mínimo ciudadano”. En sí misma, la medida parece interesante, pero la equidad distributiva de dicho instrumento puede resultar dudosa. Por tal motivo, sólo sería deseable su adopción si — a la vez— fuese acompañada por una modificación en la política tributaria.

A esta altura, parece estar claro que una recuperación de la impronta “universalista” viene cautivando las convicciones de estudiosos y decisores. Por cierto, es deseable que el debate se profundice y enriquezca, que pueda ir algo más allá de la mera impugnación a supuestas prácticas clientelísticas y que recoja el desafío de armonizar la universalidad con la efectividad y la equidad distributiva.

Bibliografía

- Arocena, José (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. CLAEH-UCU, Caracas, Nueva Sociedad.
- Cernea, Michel (1992). *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*. Documentos para discusión del Banco Mundial, Washington D.C., Banco Mundial.

- Isuani, Aldo (1992). “Política Social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, N° 125, Buenos Aires, IDES.
- Palma, Eduardo (1985). *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*, CEPAL-ILPES, CPS-48.
- Pérez Sosto, Guillermo (2005). *Las manifestaciones actuales de la cuestión social*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Cátedra UNESCO, febrero.
- Raczynski, Dagmar y equipo (1996). *Proyecto de fortalecimiento institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile. Informe de evaluación y diseño de programas*, Santiago de Chile, enero.
- Starr, Paul (1993). “El significado de privatización”, en Kamerman, Sheila y Alfred Kahn, *La privatización y el Estado de Bienestar*, México D.F., FCE.

Palabras clave

Pobreza - diversidad - política social - Plan Jefas y Jefes - universalismo

Key words

Poverty - diversity - social policy - Plan Jefas y Jefes - universalism

Abstract

Poverty is a little homogeneous and diverse phenomenon, though the formulation and implementation of public policies in Latin America have not been sufficiently aware of this fact. The social question has also been object of public intervention strategies, but its effects have not been the expected. A recovery of the “universal” character has been captivating the convictions of specialists and decision makers. It is about returning to appreciate the role of the centre in decentralization processes, of recuperating initiative and public control. After the crisis of 2001, Argentina has posed news in the formulation and implementation of its social policies. However, the debate about universality, effectiveness and equity distribution is still in force.

La inestabilidad del sistema político correntino y el surgimiento de actores de base territorial (1993-2003)*

JULIO VILLARINO

Instituto de Geografía, UBA

juliovillarino@yahoo.com

CAROLINA STERNBERG

Instituto de Geografía, UBA

csternberg@utdt.edu

La provincia de Corrientes ha experimentado durante el período bajo estudio una marcada inestabilidad político-institucional, signada por intervenciones federales y reformas institucionales. Estas situaciones tuvieron su correlato en las condiciones de competencia político-partidaria. Sin embargo, una observación sobre la geografía electoral provincial revela que bajo la aparente inestabilidad partidaria, las nuevas fuerzas mayoritarias han mantenido un predominio electoral estable. Nuestro trabajo dará cuenta de los realineamientos políticos ocurridos durante este período a través de un análisis de transferencias electorales interpartidarias, y de la conformación de las alianzas electorales entre las distintas agrupaciones y partidos políticos. Con estos resultados se buscará contrastar el análisis de los cambios en las preferencias del electorado y de las ofertas partidarias con la implantación geográfica del voto mediano de las fuerzas políticas intervinientes más relevantes.

Breve comentario

Previo a comenzar con los principales hechos políticos de Corrientes en el período bajo estudio, nos interesa destacar que este trabajo tiene pretensión de ser exploratorio, en la medida en que se ha trabajado muy poco sobre la conformación del sistema de partidos en la provincia de Corrientes para este período. Asimismo no existen trabajos que, desde una perspectiva neo-institucionalista, hagan hincapié en los cambios en las preferencias del

* Quisiéramos expresar nuestros agradecimientos a Hernán Casaubón, María del Mar Solís Carnicer y a la Junta Electoral Permanente de la ciudad de Corrientes por el material que nos hicieron llegar oportunamente y que hemos incorporado en el análisis de este artículo.

electorado (medidos a través de las transferencias electorales¹) y que incorporen el análisis geográfico electoral. Sin embargo podemos citar algunas referencias que han influenciado teórica, metodológica y empíricamente nuestra exploración. Nos referimos particularmente al trabajo de Gabriel Palumbo (2001) cuyo análisis propone la relación entre la coyuntura político-social y los cambios institucionales presentes en el período 1983-2001 en Corrientes, también el análisis de la factibilidad de regionalización política entre las provincias de Río Negro y Neuquén vistos desde una perspectiva que analiza el realineamiento partidario, la conformación de coaliciones y la geografía electoral *in situ* de Escolar y Villarino (2004), así como la reestructuración partidaria ocurrida luego de la crisis de representación política en el 2001 propuesto por Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle (2002).

En este sentido comenzaremos con nuestro análisis de tipo exploratorio pero nos comprometemos a seguir profundizándolo a fin de alcanzar un estudio más sistemático.

Descripción de la situación política correntina durante el período 1993-2003

A continuación se describirá el panorama político de la provincia de Corrientes en los últimos años. Previamente haremos una breve consideración a la etapa anterior que se propone analizar aquí.

Durante casi todo el siglo XX y hasta su última década, la vida política en la provincia estuvo caracterizada por una fuerte presencia política del PAL, alianza estratégica entre los dos partidos con mayor caudal electoral, el Partido Liberal y el Partido Autonomista, ambos de fuerte corte conservador. Mediante acuerdos varios, los dos partidos lograron una alternancia en el poder más o menos estable, haciendo la salvedad de los períodos dictatoriales y las intervenciones federales. La herramienta y factor de poder principal del PAL era el Colegio Electoral, dominado por la mayoría pactista, logrando así el acceso a la gobernación a miembros de alguno de los dos partidos integrantes del PAL.

Particularmente en los primeros años de la década del '90 se ingresa en un período de inestabilidad política y alteración institucional marcada por una sucesión de intervenciones federales impulsadas por el gobierno menemista, a raíz de la creciente corrupción, la manifiesta violencia política y la gran inestabilidad social. Ante esta inestable situación, el Congreso convoca a la reforma constitucional, para la que ya habían sido presentados varios proyectos.

¹ La metodología utilizada para efectuar las inferencias estadísticas de transferencia de votos puede encontrarse en Calvo y Escolar (2003: 189-204).

El 23 de febrero de 1993 se promulga la nueva constitución reformada. Ésta establece la elección directa y ballottage para la categoría gobernador, eliminando el anterior sistema por Colegio Electoral, al que se le atribuyó gran parte de la responsabilidad en la crisis política (Palumbo, 2001). Asimismo, se elimina el sistema de secciones para la elección de senadores provinciales, constituyéndose, el territorio de la provincia, en distrito único para la elección de senadores y diputados provinciales.

Luego de este nuevo panorama constitucional, el día 3 de octubre de 1993 se realizan nuevas elecciones en la provincia para los cargos de diputados nacionales, senadores provinciales, gobernador, y vicegobernador. Los principales candidatos que se presentaron para competir por la gobernación fueron Raúl Rolando Romero Feris por el Pacto Autonomista Liberal (PAL), el Dr. Alberto Di Filippo por el Partido Justicialista (PJ) y Carlos Roldán por la Unión Cívica Radical (UCR). Si bien ningún candidato alcanzó la mayoría absoluta, la segunda vuelta no se llevó a cabo pues el candidato justicialista renunció ante la imposibilidad de obtener una victoria. De esta forma, Raúl Rolando “Tato” Romero Feris se consagró gobernador de la provincia. El PAL también triunfó para la categoría diputados nacionales y obtuvo una mayoría de 7 miembros, el PJ (Frente para la Victoria) obtuvo 5 miembros y la UCR sólo obtuvo 1 escaño. En la categoría de senadores provinciales el PAL superó por casi veinte mil votos al Frente para la Victoria; sin embargo ambos obtuvieron dos escaños en el Senado correntino (Tabla 1).

Tabla 1
Elecciones del 3/10/1993

Partido	Dip. Nac.			Gov. y Vice		Sen. Prov.			Dip. Prov.		
	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos
ACCION CORRENTINA	2588	0,66		2520	0,64	2760	0,71		2928	0,75	
DEL TRABAJO Y DEL PUEBLO	870	0,22									
FRENTE CORRENTINO	4760	1,22		4351	1,10	4852	1,25		5413	1,39	
FTE. PARA LA VICTORIA	144262	37,02	1	148462	37,62	144097	37,02	2	142873	36,74	5
FTE. PUEBLO UNIDO	1298	0,33		1303	0,33	1312	0,34		1313	0,34	
M.A.S.	702	0,18									
MODIN	4453	1,14		3843	0,97	4132	1,06		4046	1,04	
P.A.L.-DEM.PROG.-DEM.CRIST.	181611	46,61	2	188383	47,73	182925	47,00	2	183268	47,13	7
U.C.R.	49135	12,61		45804	11,61	49158	12,63		49052	12,61	1
VOTOS POSITIVOS	389679	97,49		394666	98,15	389236	97,49		388893	97,45	

Fuente: Dirección Nacional Electoral

Las elecciones de 1995 se celebraron para categorías provinciales y nacionales en forma simultánea. El resultado en las legislaturas provinciales fue el siguiente: de los 5 cargos a senador, 2 fueron a manos del pacto, 2 al justicialismo y 1 al radicalismo. En cuanto a diputados, de las 13 bancas que se distribuyeron, 6 fueron para el pacto, 5 para el justicialismo y los restantes los obtuvo el radicalismo. La composición de la Cámara de Senadores provincial modificó levemente su relación de fuerzas, mientras que la Cámara de Diputados se mantuvo tal y como estaba con el Pacto con mayoría y con quórum propio.

El panorama político se planteaba, entonces, por un amplio predominio del oficialismo y la caída electoral de la UCR. Asimismo surgía a nivel nacional un nuevo actor político, capaz de obtener 5 millones de votos: el Frepaso. Sin embargo, el sistema de partidos correntino se comportó diferencialmente con respecto a las elecciones nacionales, mostrando una capacidad exigua de influencia de los partidos de alcance nacional en la realidad política correntina. Precisamente, la Tabla 2 nos muestra un predominio de las categorías provinciales por sobre las nacionales, visiblemente en el caso de la categoría Diputado Nacional

Tabla 2
Elecciones del 14/5/1995

Partido	Presid. y Vice		Dip. Nac.			Sen. Prov.			Dip. Prov.		
	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos
ACCION CORRENTINA	0	0,00	581	0,15		633	0,17		653	0,17	
AL MAS - PTS	540	0,15									
AL. FRECOPA	11	0,00									
AL. FREPASO	67991	19,15	22619	5,90		21368	5,59		21658	5,68	
AL. FTE. JUSTICIALISTA	152884	43,06	123398	32,21	2	121278	31,72	2	120866	31,69	5
AL. PAL - DEM. PROG.	0		158271	41,32	2	159830	41,80	2	159451	41,80	6
AL. SUR	882	0,25	0	0,00		234	0,06		241	0,06	
AL. UCR - MID	57082	16,08	52485	13,70		53300	13,94	1	52409	13,74	2
ALTERNATIVA PROG.						2096	0,55		2336	0,61	
COMUNISTA	0	0,00	509	0,13							
CORRIENTE P. LIBRE	945	0,27	862	0,23		839	0,22		843	0,22	
DEL TRAB. Y DEL PBLO.	0	0,00	312	0,08							
FTE. GRANDE	54008	15,21	17743	4,63		17502	4,58		17323	4,54	
HUMANISTA	613	0,17	602	0,16							
MODEPA	532	0,15									
MODIN	6118	1,72	5322	1,39		5310	1,39		5291	1,39	
MOV. SOC. TRAB.	512	0,14									
OBRERO	331	0,09	376	0,10					368	0,10	
U.Ce.De.	12633	3,56									
VOTOS POSITIVOS	355082	93,33	383080	95,76		382390	95,54		381439	95,44	

Fuente: Dirección Nacional Electoral

La crisis política que determinó la fractura y posterior surgimiento del PANU tuvo lugar entre 1995 y agosto de 1996. Al poco tiempo de asumir la fórmula Romero Feris-Chiappe, este último empezó a notar que sus márgenes de maniobra no eran las esperadas. “Tato” rompe con el Liberalismo y llama a la conformación de una nueva fuerza. Esta fuerza política se llamó Partido Nuevo (PANU), y se conformó por el sector romeroferista del pacto y el apoyo de otras expresiones políticas. Más tarde al PANU se le sumó el Partido Federal dando lugar a la alianza Frente Partido Nuevo (FREPANU).

Repasando las principales variables de este nuevo panorama político que se fue conformando en la provincia: se constituyó una nueva fuerza política, el PANU, dirigida por el gobernador en ejercicio, y se conformó una nueva fuerza de orden nacional, la Alianza con el concomitante desconocimiento de cuál iba a ser su desempeño electoral en una provincia con un comportamiento electoral de corte localista.

Ante este panorama, las elecciones de 1997 sufrieron un desdoblamiento, el 5 de octubre se realizaron las elecciones para gobernador y vice, diputados y senadores provinciales e intendentes, excepción hecha de los distritos Capital y San Luis del Palmar, que votaron el día 26, día en el que se votó conjuntamente con la elección nacional. La prohibición constitucional de presentarse a un segundo mandato consecutivo para el cargo de gobernador determinó el corrimiento de la fórmulas del FREPANU, que terminaron con el gobernador en ejercicio como candidato a intendente de la Capital.

El triunfo del FREPANU en las elecciones del 5 de octubre de 1997 fue aplastante y supuso el fin de la hegemonía del PAL en la política provincial. El FREPANU no sólo triunfó en las categorías de gobernador y vice, con la fórmula Braillard Pocard-Maidana, sino también se impuso como mayoría en la Cámara de Diputados, obteniendo 7 de las 13 bancas en disputa. En la Cámara de Senadores, el FREPANU se quedó con dos de las cuatro bancas (Tabla 3).

Los cambios operados en el escenario político provincial se manifiestan al observar la volatilidad electoral en las elecciones para gobernador, en comparación con las de 1993. Por un lado el Partido Autonomista perdió 85.000 votos, el Partido Liberal 24.000 votos y el PJ 87.000 votos (ver más adelante el Gráfico 1). En cuanto a la diferencia de votos entre las dos principales fuerzas políticas, el PANU obtuvo una diferencia sobre el Pacto de 122.316 votos (Palumbo, 2001).

Ante este panorama se abrió un fuerte interrogante acerca de la pertinencia de la segunda vuelta. El acuerdo de gobernabilidad que el PAL y

el Partido Justicialista habían firmado días antes de la elección se rompió por la presión que ejerció el gobierno central a la dirigencia justicialista local para que acompañara al PANU en la segunda vuelta. Los comicios realizados el día 26 de octubre confirmaron una rotunda victoria del FREPANU: no sólo obtuvo la gobernación, sino también dos de los tres diputados nacionales, y el “Tato” fue electo intendente de la Capital (Tabla 4).

Si bien en todo el país la Alianza obtuvo un importante triunfo, en contraposición con el oficialismo menemista, en Corrientes ocurrió lo opuesto dado que el PANU, aliado al oficialismo nacional, obtuvo el 70,2 por ciento de los votos.

Tabla 3

Elección provincial gobernador y vice primera vuelta (05/10/1997)

Partido	Gov. y Vice		Dip. Prov.			Sen. Prov.		
	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos
FRE.PA.NU.	205779	48,49	198579	47,44	7	199953	47,69	2
FREPU	1464	0,34	1487	0,36		1475	0,35	
FRENTE DE TODOS	56307	13,27	59372	14,18	2	58618	13,98	
AL. P.A.L. - P.D.P. - U.CE.DE.	83463	19,67	83348	19,91	2	83477	19,91	1
JUSTICIALISTA	77338	18,23	75822	18,11	2	75752	18,07	1
VOTOS POSITIVOS	424351	98,17	418608	97,70		419275	97,75	

Fuente: Dirección Nacional Electoral

Tabla 4

Segunda vuelta gobernador y diputados nacionales (26/10/1997)

Partido	Dip. Nac.			Gov. y Vice	
	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje
FRE.PA.NU.	223660	55,21	2	252017	70,34
FREPU	1696	0,42			
FRENTE DE TODOS	45585	11,25			
AL. P.A.L. - P.D.P. - U.CE.DE.	77219	19,06	1	106290	29,66
JUSTICIALISTA	56962	14,06			
VOTOS POSITIVOS	405122	96,12		358307	90,36

Fuente: Dirección Nacional Electoral

Hacia principios de 1999, las actividades prebendarias² de las que era partícipe el gobernador Romero Feris generaron una estructura de gastos excesiva, provocando una situación de eclosión en este período. Ante un panorama de cese de pagos y conflictos sociales, un pedido de juicio político para el gobernador Braillard Pocard y la renuncia de Raúl Romero Feris dejaron “el futuro en manos de la oposición”. Los juicios avanzaron hasta desplazar al gobernador y al vicegobernador de sus cargos, instituyendo al presidente de la Cámara de Senadores provincial, el justicialista Hugo Perié, como gobernador interino. El PANU quedaba así desplazado del ejecutivo provincial. El nuevo gobierno, autodenominado de “coalición”, reunía a los partidos justicialista, radical y al pactismo.

Pero la situación de inestabilidad política todavía se agravaría. Por el peso de la presión impuesta por movilizaciones populares de apoyo a Romero Feris, la Junta Electoral tuvo que levantar la disposición según la cual el PANU no estaba habilitado para participar en las elecciones de octubre. Ante una situación social caótica, un gobierno de coalición sin apoyo del gobierno nacional, y la posibilidad de una grave fractura institucional, se abrió el juego a una nueva contienda electoral.

El 14 de octubre de 1999, la fórmula De la Rúa-Álvarez ganó con amplio margen la elección para presidente y vice imponiéndose con un 48,37 por ciento de los votos. En Corrientes se impuso también la Alianza, que había contado con el adicional apoyo de las fuerzas del Pacto Autonomista-Liberal, con un 47,28 por ciento. La fórmula justicialista realizó una mejor elección en Corrientes que en el total general: mientras en todo el país obtuvo un 38,27 por ciento, en la provincia alcanzó el 42,97 por ciento. Esto podría encontrar explicación en el apoyo del PANU a la fórmula Duhalde-Ortega. En las elecciones a diputados nacionales se observó una enorme merma del caudal electoral del PANU, lo que permitió una distribución muy pareja de las bancas que estaban en juego.

² El Gobernador Romero Feris recurrió, entre los años 1993 y 1997, a políticas de corte populistas, como inauguraciones, políticas de asistencia social, entrega de bonos POSOCO, etc.

Tabla 5
Elecciones del 24/10/1999

Partido	Presid. y Vice		Dip. Nac.			Sen. Prov.			Dip. Prov.		
	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos
AL.TRAB.JUST.EDUC.	124574	28,62	106968	25,29	1	100880	24,01	1	99894	23,75	3
AL.PACTO AUTON.-LIB.-DEM.PROG.	81257	18,67	85207	20,14	1	87063	20,72	1	86871	20,65	3
AL.ACC.REP.FED.	36891	8,47	22562	5,33		21021	5,00		21476	5,11	
AL.IZQUIERDA UNIDA - COMUNISTA	924	0,21	1085	0,26							
AL.FTE.RESIST. - CTE.PATRIA LIBRE	1684	0,39	2447	0,58		2544	0,61		2853	0,68	
HUMANISTA	1015	0,23	1164	0,28							
DE LOS TRAB. SOCIALISTAS	546	0,13									
OBRERO	685	0,16									
AL. SOCIAL CRISTIANA	690	0,16									
FORJA CRIST.DE SOLIDARIDAD						1433	0,34		1449	0,34	
AL.CONCERT.JUST. P/EL CAMBIO	187054	42,97	203569	48,12							
- JUSTICIALISTA	90203	20,72	79301	18,75	1	80541	19,17	1	80978	19,25	3
- CONSERVADOR POPULAR	8772	2,02	8804	2,08		9006	2,14		9012	2,14	
- PARTIDO NUEVO	88079	20,23	115464	27,30	1	117626	28,00	1	118130	28,08	4
VOTOS POSITIVOS	435320	97,20	423002	95,87		420114	95,43		420663	95,50	

Fuente: Dirección Nacional Electoral

De las cuatro bancas de diputados nacionales, tanto el justicialismo, el radicalismo, el pactismo y el Partido Nuevo se llevaron una banca cada uno (Tabla 5). La disputa central se dio a nivel provincial. En diputados, el PANU alcanzó la mayoría, incorporando cuatro nuevos miembros. La Alianza y el PJ lograron tres bancas. En el Senado el PANU logró la victoria, pero el reparto fue equitativo entre las fuerzas. Sin embargo en esta elección el PANU sufrió una importante pérdida en su caudal de votos. Por otro lado la Alianza prácticamente duplicó su caudal.

Ante la situación de debilidad institucional y con un clima de creciente tensión social, el nuevo gobierno nacional decide intervenir la provincia. Mientras tanto una serie de disturbios callejeros hicieron eclosión, provocando numerosos heridos y muertos. Tras dos días de una tensísima calma, con heridas profundísimas y con grupos activando la protesta, el lunes 20 de diciembre de 1999 Ramón Mestre asumió su cargo de Interventor. Las nuevas autoridades se encontraron con una provincia devastada por el fenomenal muestreo de irregularidades en el manejo de la cuestión pública.

En el terreno político, el Interventor Mestre se propuso, sin oposición, como el “armador” del juego político para el año 2001. El Partido Nuevo,

con su líder preso y con cinco causas pendientes, recobró popularidad, según las encuestas encargadas por la propia Intervención Federal.

En el año 2001 el gobierno nacional decidió realizar las elecciones de regularización institucional en conjunto con las elecciones nacionales, y contó con el apoyo del sistema político local. A pesar de la sentencia judicial que había recaído sobre el candidato del PANU, la jueza electoral lo habilitó formalmente como candidato a gobernador³. Paradójicamente, se produjo un nuevo triunfo del PANU en todas las categorías, tanto nacionales como provinciales (Tabla 6). Asimismo el opositor Frente de Todos logró obtener igual cantidad de senadores provinciales y apenas un diputado provincial menos que el Partido Nuevo (Frente para la Unidad). Dicha fuerza logró quebrar la hegemonía del PANU en la segunda vuelta electoral para la categoría gobernador, imponiéndose la fórmula Colombi-Galantito.

Tabla 6
Elecciones Nacionales y Provinciales (14/10/2001)
Gobernador y Vice primera vuelta

Partido	Senadores Nac.			Dip. Nac.		
	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos
COMUNISTA	4629	1,16		4570	1,15	
FTE. POLO SOCIAL	13486	3,39		13414	3,38	
FTE. CIVICO Y SOCIAL CORRENTINO	46202	11,61		44954	11,32	
FTE. PARA LA UNIDAD	174797	43,93	2	174089	43,85	2
FTE. DE TODOS	151711	38,13	1	152147	38,32	1
SOLIDARIDAD Y ESPERANZA	7092	1,78		7852	1,98	
VOTOS POSITIVOS	397917	97,14		397026	97,56	

Fuente: Secretaría Electoral Nacional de la Provincia de Corrientes.

En cuanto a las elecciones de 2003, se realizaron con total tranquilidad y sin disturbios. Se realizaron elecciones no simultáneas para las categorías legislativas en el orden nacional y provincial. En el orden local continuó el crecimiento electoral del Frente de Todos observada en la elección anterior, superando ampliamente al ya debilitado Partido Nuevo que no sostuvo su otrora *performance* electoral. La diferencia de votos entre la primer y segunda fuerza fue de 110.000 votos aproximadamente, tanto para diputados como para senadores provinciales (Tabla 7).

³ <http://www.territorioidigital.com/notas/noticias/actualidad.asp?2001/11/04/laregion>

Tabla 7
Elecciones Provinciales (28/10/2003)

Partido	Sen. Prov.			Dip. Prov.		
	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos
NUEVO	90682	21,79	1	91012	21,87	4
MID	3760	0,90		3798	0,91	
AUTONOMISTA	20052	4,82		19245	4,62	
DEMOCR. CRISTIANO	7952	1,91		7956	1,91	
DEDERAL	5422	1,30		5530	1,33	
RENOVADOR	72	0,02		78	0,02	
COMUNISTA	4638	1,11		4609	1,11	
ACC. TRANSFORMADORA	1877	0,45		1954	0,47	
AF. REP. IG. A.R.I	5521	1,33		5584	1,34	
POPULAR	9940	2,39		10118	2,43	
FR. PROYECTO CTES.	31824	7,65		32622	7,84	1
FRENTE DE TODOS	200849	48,27	3	201140	48,32	8
RECREAR	3445	0,83		3981	0,96	
POSITIVOS	386034	92,77		387627	93,13	

Fuente: Secretaría Electoral Nacional de la Provincia de Corrientes.

La elección en el orden nacional no deparó mayores sorpresas, aunque sí se evidenció un decrecimiento considerable de la cantidad de votos obtenidos por el Frente y una leve recomposición del caudal electoral del PANU respecto de la elección de octubre (Tabla 8).

Tabla 8
Elecciones Nacionales (23/11/2003)

Partido	Senadores Nac.			Dip. Nac.		
	Votos	Porcentaje	Cargos	Votos	Porcentaje	Cargos
AL. FRENTE PROYECTO CORRIENTES (2)	31278	8,77		29511	8,31	1
AL. FRENTE DE TODOS	125147	35,09	2	121992	34,34	2
DEMOCRATA CRISTIANO	6330	1,77		7029	1,98	
FEDERAL (1)	0	0,00		2896	0,82	
DEMOCRATA PROGRESISTA (2)	20777	5,83		19486	5,48	
COMUNISTA	5669	1,59		5784	1,63	
CONSERVADOR POPULAR (2)	17152	4,81		16191	4,56	
A. R. I.	4299	1,21		4661	1,31	
LIBERAL	33972	9,52		35570	10,01	
PARTIDO NUEVO (1)	102776	28,82	1	99868	28,11	1
POPULAR	9275	2,60		12288	3,46	
VOTOS POSITIVOS	356675	95,67		355276	95,99	

Nota:(1) Llevan los mismos candidatos para diputados nacionales y se suman.

(2) Llevan los mismos candidatos para diputados y senadores nacionales y se suman.

Fuente: Dirección Nacional Electoral

A continuación comenzaremos con el análisis de los cambios en las preferencias del electorado a fin de dar cuenta de los cambios sucedidos en las configuraciones políticas durante el período, utilizando como herramienta metodológica las transferencias de votos intra e interpartidarias. Luego, mostraremos cómo estos cambios en las preferencias del electorado se visualizan en la formación de nuevos esquemas de coaliciones partidarias.

Los cambios en las preferencias del electorado, 1993-2003

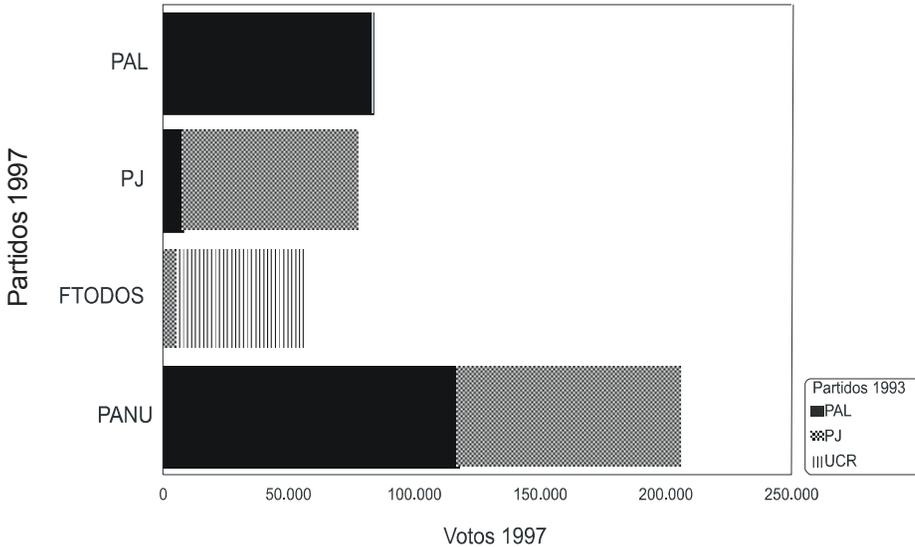
Tradicionalmente, el sistema de partidos correntino se caracterizó por un claro predominio de la alianza conservadora conocida como el Pacto Autonomista-Liberal (PAL) en todas las categorías, y dos fuerzas compitiendo por la primera minoría, el radicalismo y el justicialismo⁴. Sin embargo, según ya expusimos, existe un quiebre significativo en el sistema político correntino durante la elección para la categoría gobernador del año 1997 (primera vuelta). En primer lugar, surge una nueva fuerza política, el Partido Nuevo (PANU), encabezada por el líder político y luego más controvertido personaje correntino, el “Tato” Romero Feris. El PANU prontamente se convierte en el partido más votado y hegemónico. En segundo lugar, el voto opositor se fragmenta fuertemente entre el Partido Justicialista (PJ), el Frente de Todos⁵ (FTODOS) y el Pacto Autonomista Liberal (PAL), reduciendo la participación de éste último a su nivel mínimo histórico desde el retorno de la democracia. La segunda vuelta electoral reforzó la victoria de “Tato” frente a la escasa capacidad de crecimiento por parte del Pacto.

Estos diagnósticos se apoyan en el análisis de transferencias de votos entre la elección del año 1993 y la elección 1997 (primera vuelta). En el Gráfico 1 se puede observar que la erosión del caudal electoral del PAL y del PJ se correlaciona positivamente con el surgimiento del PANU. Como resultado, más de la mitad de los votantes que habían optado por el PJ y el PAL en el año '93 cambiaron su preferencia hacia el Partido Nuevo en la elección de 1997. La UCR, por su lado, retuvo casi la totalidad de sus votos dentro de la nueva alianza Frente de Todos.

⁴ La UCR se impuso entre los años 1983 y 1987. Sin embargo, durante los últimos actos eleccionarios desde el '89 hasta el '95, el PJ desplazó a la UCR como segunda fuerza.

⁵ El Frente de Todos es una coalición surgida a partir de la Unión Cívica Radical, que supo aglutinar distintas agrupaciones políticas (Frepasso, MID) y posteriormente el Liberalismo (2001).

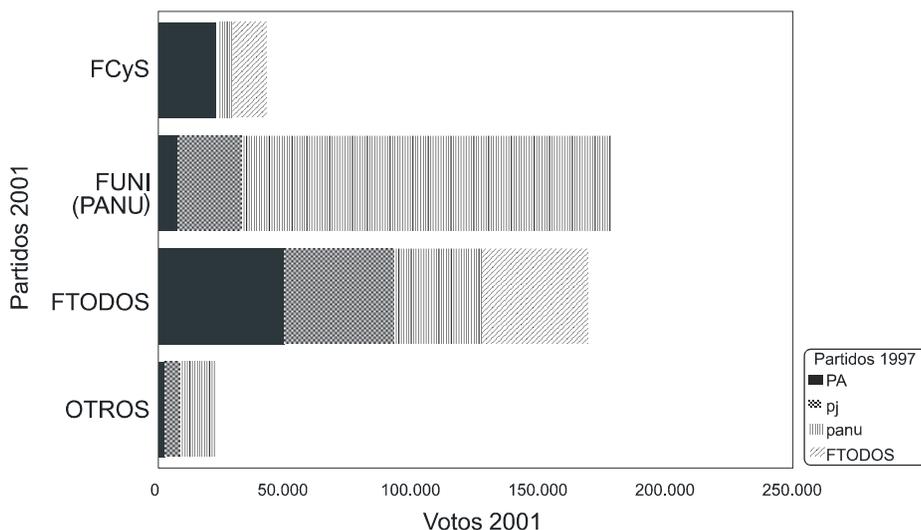
Gráfico 1
 Transferencias gobernador
 Provincia de Corrientes (1993- 1997)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Electoral Nacional de la Provincia de Corrientes.

Por su parte, la elección del año 2001 (primera vuelta) implicó una relativa polarización del sistema de partidos. Se produjo un nuevo triunfo y consolidación del PANU y un crecimiento significativo del opositor Frente de Todos. Ambas fuerzas sumadas obtuvieron alrededor del 85 por ciento de los votos válidos. Por otro lado, por primera vez en este período, el histórico Pacto Autonomista Liberal y el PJ no se presentaron en forma independiente. La segunda contienda electoral dio nuevamente vuelta el rumbo de los acontecimientos otorgándole el triunfo al Frente de Todos por un escaso margen.

Gráfico 2
 Transferencias gobernador (primera vuelta)
 Provincia de Corrientes (1997- 2001)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Electoral Nacional de la Provincia de Corrientes.

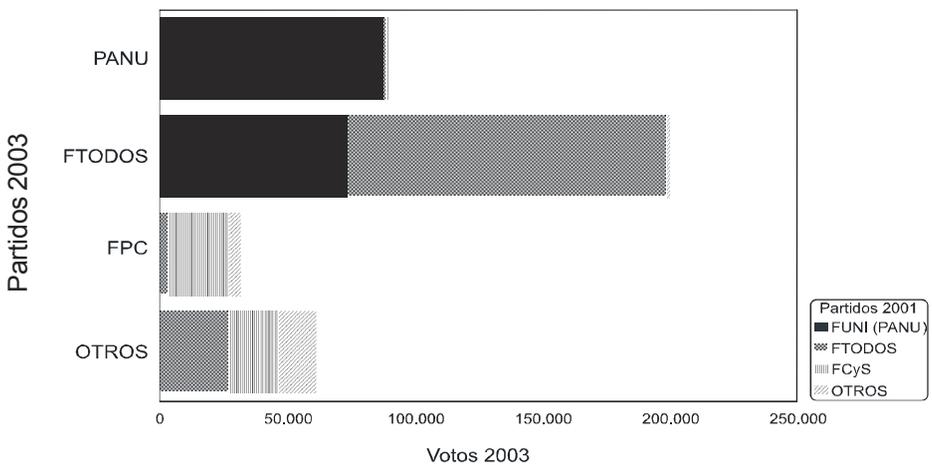
Según las transferencias de votos (ver Gráfico 2) en el período '97-'01 (primera vuelta), el crecimiento del Frente de Todos se produjo a partir de diversas fuerzas políticas como el PJ, el PAL e, inclusive, el PANU. Por otro lado, este último se caracterizó por una alta capacidad de retención de su caudal electoral, absorbiendo también parte del voto PJ, que quedó dividido entre las dos opciones mayoritarias. El voto PAL, como se vio más arriba, se transfirió en parte al Frente de Todos, pero también se constituyó en el principal sostén de una nueva tercera fuerza, el Frente Cívico y Social (FCyS).

En el año 2003 tuvo lugar una elección legislativa. En estos comicios se profundizó la tendencia de crecimiento por parte del Frente de Todos observada en la elección anterior, superando ampliamente a un debilitado Partido Nuevo⁶ que no pudo sostener su anterior desempeño electoral. Según las transferencias realizadas (ver Gráfico 3) se observa que a

⁶ El gobierno se encontraba bajo un intenso cuestionamiento por parte de la oposición y la opinión pública debido a los actos de corrupción.

diferencia de las elecciones anteriores, éstas se efectuaron principalmente entre las fuerzas mayoritarias (PANU–FTODOS). En este sentido, el crecimiento que efectuó la alianza Frente de Todos en esta elección estaría íntimamente ligado al debilitamiento del PANU, quien le transfirió alrededor de un 40 por ciento de sus votos, como se muestra en dicho gráfico.

Gráfico 3
Transferencias Gobernador a Diputado Provincial
Provincia de Corrientes (2001- 2003)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Electoral Nacional de la Provincia de Corrientes.

Sin embargo, esta elección también manifiesta características estructurales del sistema de partidos correntino, como ser la persistencia de una tercera fuerza de importancia, en este caso, el Frente Proyecto Corrientes (FPC). Esta fuerza logró obtener alrededor del 10 por ciento de los votos y se alimentó, principalmente, del Frente Cívico y Social, tercera fuerza en el 2001. Sin embargo, también se advierte el crecimiento significativo de una multiplicidad de otras opciones partidarias que se vieron nutridas en gran parte del Frente de Todos. En contrapartida, estas características también estarían señalando una inestable consolidación del sistema de partidos, donde la polarización política que parecía insinuarse a partir de 2001 dio lugar en la siguiente elec-

ción a un escenario con un partido predominante (Frente de Todos), una segunda fuerza muy debilitada (PANU) y el crecimiento de terceras fuerzas, que sumadas alcanzaron un mayor caudal de votos que la segunda.

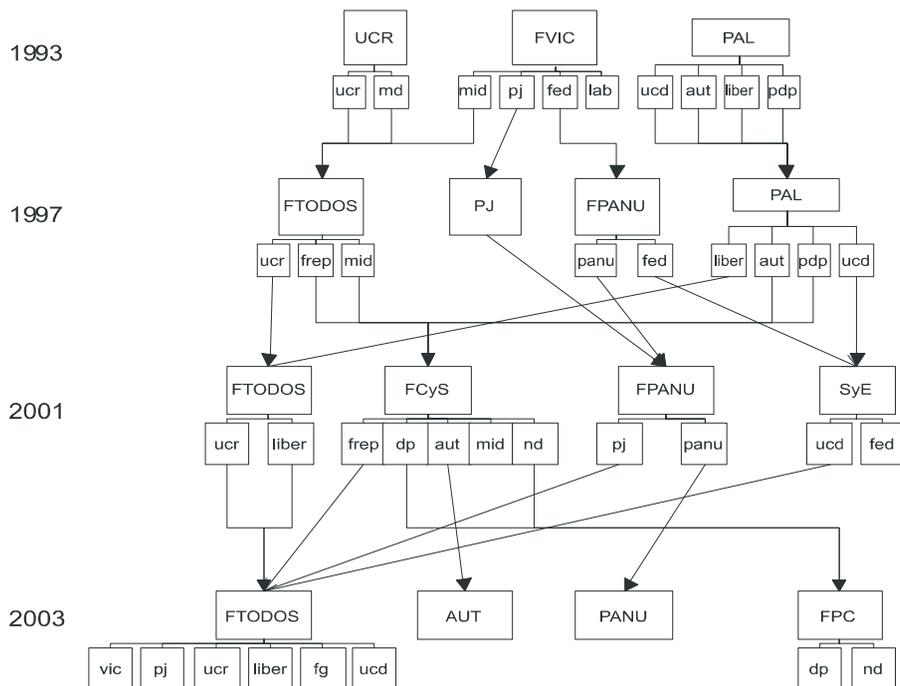
Las alianzas electorales en el período 1993-2003

El siguiente análisis tiene como propósito mostrar cómo han evolucionado las diferentes alianzas electorales que se han conformado durante el período bajo estudio en directa articulación con el examen de los cambios en las preferencias del electorado antes señalado.

El Gráfico 4 muestra los árboles de coaliciones electorales en el orden provincial⁷. Si observamos el cambio ocurrido entre los años 1993 y 1997, un primer elemento distintivo es el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. Por un lado, la aparición del PANU, que como ya habíamos analizado, se convirtió en el principal partido electoral. Por su parte, el Autonomismo como estructura partidaria continuó dentro del Pacto. Sin embargo, hay que considerar que muchos dirigentes que migraron hacia el PANU, entre ellos, el propio Romero Feris, provenían de dicha fuerza. Por otro lado, surge el FTODOS, coalición electoral que podría asimilarse al modelo de la Alianza a nivel nacional en relación al perfil ideológico de los partidos políticos que la integraban. Otra característica es la descomposición de la coalición que sostenía el PJ, presentándose en forma independiente en el año '97. En este caso, las distintas agrupaciones que antes convergieron en el Frente para la Victoria, convergieron hacia el FTODOS y el PANU, anticipando estratégicamente la tendencia hacia la polarización electoral que se produciría en la siguiente elección (2001).

⁷ Las alianzas o partidos presentados son sólo aquellos electoralmente significativos, es decir, con capacidad para obtener cargos según la categoría y de acuerdo a las reglas electorales vigentes.

Gráfico 4
Elecciones provinciales a gobernador (1993-2001)
y legisladores provinciales (1993- 2003)



Fuente: Junta Electoral Provincial de Corrientes.

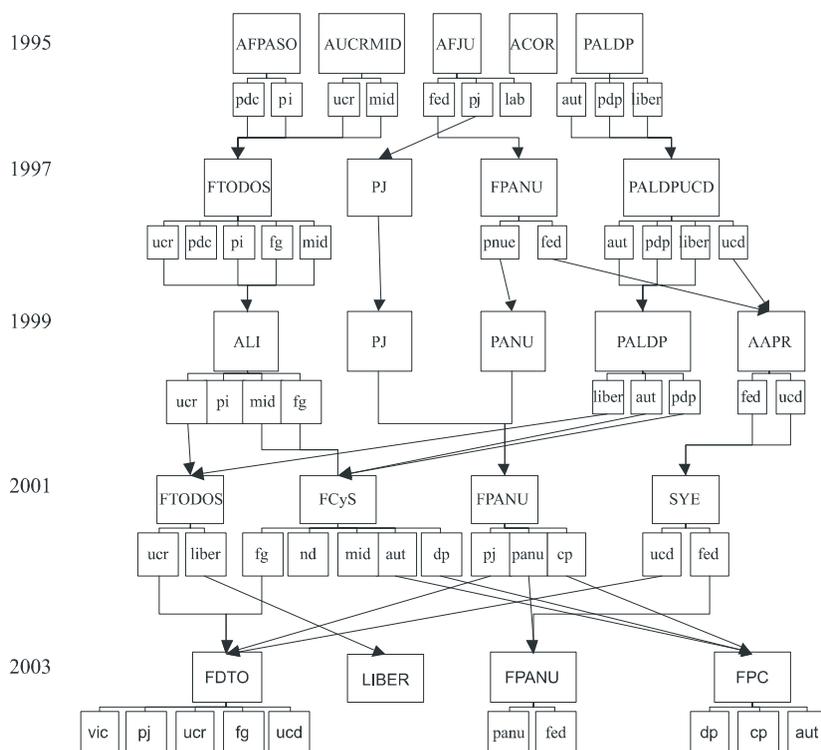
Nota: UCR: Unión Cívica Radical; FVIC: Frente para la Victoria; PAL: Pacto Autonomista Liberal; MID: Movimiento de Integración y Desarrollo; PJ: Justicialista; Fed: Federal; Lab: Laborista; UCD: Unión de Centro Democrático; Aut: Autonomista; Liber: Liberal; Pdp: Demócrata Progresista; FTODOS: Frente de Todos; FPANU: Frente Partido Nuevo; PANU: Partido Nuevo; Frep: Frente País Solidario; FCyS: Frente Cívico y Social; Nd: Nueva Dirigencia; Vic: de la Victoria; Fg: Frente Grande; SyE: Solidaridad y Esperanza; FPC: Frente Proyecto Corrientes.

El año 2001 señala la disolución del histórico PAL. El Autonomismo, por un lado, conformó el Frente Cívico y Social (FCyS) con sectores que se desprendieron del Frente de Todos, mientras que el Liberalismo, por su lado, se fusionó dentro del opositor Frente de Todos (FTODOS). Precisamente, una de las características más particulares de esta elección es la conformación de coaliciones electorales sumamente heterogéneas desde

el punto de vista ideológico, convergiendo sectores considerados progresistas (Frepasso) con elementos históricamente conservadores (Autonomismo, Demócrata Progresista) y de centro-derecha (Nueva Dirigencia).

Si observamos nuevamente, el Gráfico 4 muestra que el PJ se alineó con el PANU. Sin embargo, cabe aclarar que a pesar que la estructura partidaria del PJ quedó asociada al Partido Nuevo, importantes dirigentes justicialistas se encolumnaron en las filas del Frente de Todos, como el candidato a vicegobernador de la fórmula frentista, Hugo Perié.

Gráfico 5
Elecciones nacionales a Diputado Nacional
(1995, 1997, 1999, 2001, 2003)



Fuente: Junta Electoral Provincial de Corrientes.

Nota: PALDP: Pacto Autonomista Liberal, Demócrata Progresista; PALDPUCD: Pacto Autonomista Liberal, Demócrata Progresista, Unión de Centro Democrático; Pi: Intransigente; ALI: Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación; Dp: Demócrata Progresista; CP: Conservador Popular.

En este sentido, vemos cómo el PJ en la elección 2003 se integró definitivamente a las filas del Frente. Asimismo, en esta elección el Frente se constituyó en un polo de atracción de diversas facciones de todas las demás alianzas, también con un perfil ideológico heterogéneo.

El Gráfico 5, si bien responde al nivel nacional, fue incorporado con el objetivo de entender los cambios ocurridos antes y después del año 1999. Este año electoral fue decisivo en el concierto nacional, ya que no sólo se votó la máxima autoridad institucional de la república, sino que también se puso en juego el quiebre de una década interrumpida de gobierno justicialista presidido por Carlos Menem. En la provincia de Corrientes, además, se votó simultáneamente para diputados nacionales y diputados y senadores provinciales.

Tal como se observa en el gráfico, es posible que el surgimiento de la alianza local Frente de Todos haya estado incentivada por la consolidación de la coalición electoral nacional denominada Alianza, entre la UCR y el Frepaso. Posteriormente, tras la debacle del gobierno nacional de la Alianza, la posibilidad de conformación de una coalición electoral más amplia que desplazara al PANU, habría dado lugar al re-surgimiento del Frente de Todos.

En términos generales, entonces, observamos que la transformación del sistema de partidos correntino se ha dado bajo condiciones de gran movilidad y adaptación por parte de los distintos actores políticos, provocando la ruptura de alianzas históricas y conformando nuevas alianzas coyunturales e ideológicamente diversas. Estas características señalan que la transformación del sistema político iniciada en los '90 no ha culminado; el sistema de partidos continúa siendo sumamente inestable, teniendo en cuenta la continua reestructuración del sistema de alianzas y el debilitamiento electoral del PANU, anteriormente constituida como principal fuerza política provincial.

La geografía electoral provincial

En contrapartida, analizando el sistema político correntino desde una perspectiva geográfica, podemos decir que ciertas características del sistema político sí se han mantenido estables a lo largo del período bajo estudio. En este sentido, la geografía electoral provincial es un elemento a destacar. Las figuras que se presentan a continuación muestran las áreas

de implantación geográfica del voto predominante (medida a través del voto mediano)⁸ para las principales fuerzas correspondientes a la categoría gobernador entre el año 1993 y 2001, y la categoría diputado provincial en el año 2003⁹.

A partir de una primera aproximación podemos anticipar que, analizando la evolución de la dimensión espacial y temporal de las distintas fuerzas, se observan dos características principales. En primer lugar, que la transformación del sistema de partidos se ha traducido también en un cambio en la geografía de las preferencias electorales. En segundo lugar, que esta nueva geografía electoral (1997-2003) ha resultado relativamente estable en el tiempo y en el espacio.

Los mapas de la Figura 1 muestran, nuevamente, la transformación que ha ocurrido en el sistema de partidos correntino. Mientras que en el año 1993 los principales partidos fueron el PAL, el PJ y la UCR, en el año 1997 se produjo una mayor fragmentación del arco político (PANU, FTODOS, PAL y PJ). Una primera observación revela que las áreas de implantación geográfica del voto predominante para los distintos partidos han cambiado bruscamente entre ambos actos eleccionarios, a excepción del caso UCR-FTODOS.

En el año 1993, el PAL mostró una implantación relativamente concentrada, cuyo núcleo se encontraría en el centro norte de la provincia con extensión hacia el sur y hacia el noroeste, en el departamento Capital. En cambio, el patrón geográfico del PJ fue sumamente fragmentado, localizándose en importantes centros urbanos (Goya y Santo Tomé). La UCR también exhibió un patrón más fragmentado, pero ubicado en el interior provincial y algunas ciudades de importancia (Santo Tomé y Paso de los Libres) excepto la capital.

En el año 1997, la localización de las preferencias electorales cambió radicalmente (ver Figura 2). El área de implantación predominante del PANU se concentró en el noroeste provincial, exhibiendo un bastión relativamente continuo y contiguo. Precisamente, ese sector dejó de ser un área de importancia para el PAL, debido a las transferencias efectuadas

⁸ El voto mediano muestra los principales ámbitos geográficos donde cada fuerza tiene predominio electoral. Se calcula tomando todos aquellos circuitos (unidades geográficas de administración electoral) en el que un partido determinado ha obtenido el porcentaje más alto de votos hasta lograr el 50 por ciento de los votos absolutos para dicha fuerza.

⁹ La inclusión de la categoría diputado provincial en el 2003 responde a que es la última elección provincial con la que se cuenta con información electoral para la elaboración de este artículo.

desde esta fuerza hacia el PANU (ver sección anterior). El FTODOS, en relación a las transferencias realizadas, exhibió una geografía electoral muy similar a la de la UCR en el año '93. Por su parte, el patrón geográfico del PJ se tornó más rural. Esto probablemente se explica considerando que la pérdida de votos sufrida en las ciudades habría producido un desplazamiento de las zonas de implantación predominante hacia lugares con menor densidad poblacional.

Según la Figura 3, el año 2001 no presenta grandes modificaciones para el PANU, partido que conservó su bastión en el noroeste, aunque extendiéndose hacia el sur y otras zonas aisladas. El FTODOS, en razón de los votos aportados por el PAL y el PJ, consolidó su presencia en el interior provincial, evolucionando hacia una implantación contigua desde el sur hasta el norte, describiendo un cordón longitudinal que recorre toda la provincia. El caso del FCyS se caracterizó por una distribución geográfica similar al PAL, a pesar de haber obtenido una cantidad menor de sufragios.

El año 2003 muestra una implantación del FTODOS casi idéntica a la de la elección provincial previa. Lo mismo le ocurre al PANU, pero con un patrón más fragmentado y diversificado en el interior, sobre todo en el sur, hecho que reflejaría la descomposición de su caudal electoral. EL Frente Proyecto Corrientes (FPC), por otro lado, en parte heredó las zonas de implantación predominante del Frente Cívico y Social (FCyS), tercera fuerza en la elección anterior (ver Figura 4).

En síntesis, las imágenes observadas revelan que el patrón geográfico, específicamente, de las dos nuevas coaliciones electorales mayoritarias (FTODOS- PANU) se ha mantenido relativamente estable desde el año 1997 hasta el año 2003, exhibiendo una implantación continua, contigua y compacta (Escolar, 2001), particularmente en el caso del PANU, pero también en el caso del Frente de Todos a medida que dicha fuerza fue aumentando su caudal electoral. Estas características que señalan estabilidad temporal y concentración geográfica suponen la posibilidad de identificar la conformación de bastiones electorales¹⁰. Dichos bastio-

¹⁰ Según la definición de Escolar (2001: 7) los requisitos para la identificación de un *bastión* son las siguientes: “un alto porcentaje de votantes del mismo partido igual o muy similar durante un período de tiempo determinado; la mayor compacidad posible en la distribución geográfica de esos votantes y un porcentaje de votos —sobre el total de los obtenidos por esa fuerza dentro del área de referencia— lo suficientemente importante como para que su concentración o dispersión geográfica afecte los resultados electorales generales con relación al número de escaños obtenidos por ese partido sobre el total de escaños en disputa”.

nes se desarrollan, en un caso, partiendo de un área nuclear ubicada en el noroeste provincial (PANU), y en el segundo, extendiéndose en forma de un corredor diagonal continuo que atraviesa el territorio provincial con dirección sur-norte, noreste (FTODOS).

Conclusiones

A partir de la exposición exploratoria y descriptiva podemos remitir algunas observaciones. El sistema político correntino ha sufrido una transformación acelerada durante la última década, manifestada en una serie de convulsiones sociales, reforma constitucional, intervenciones federales y procesos judiciales. Específicamente, el sistema de partidos políticos ha sufrido, también, reconfiguraciones profundas. El Pacto Autonomista Liberal, tradicionalmente hegemónico, se disolvió y los partidos que lo integraban pasaron a formar facciones minoritarias de nuevas alianzas electorales.

Nutriéndose en parte de dirigentes y votantes de aquella fuerza, surgió el Partido Nuevo, que en el año 1997 se levantó como la maquinaria política más poderosa de la provincia y fue encabezada por una persona altamente carismática con fuertes relaciones con el ejecutivo nacional. El Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical también fueron objeto de transformaciones. El primero sufrió divisiones internas, apoyando en un momento al PANU y en otro al Frente de Todos. De esta manera, el electorado justicialista quedó dividido entre las nuevas opciones políticas mayoritarias. El segundo se convirtió en el pilar de la coalición que enfrentó y derrotó al PANU, reagrupando facciones de lo más diversas, como el Partido Liberal, antes integrante de la alianza conservadora Pacto Autonomista Liberal.

En el año 2001 la polarización política observada entre las nuevas fuerzas PANU-FTODOS presuponía una relativa estabilización del sistema de partidos. Sin embargo, la debacle electoral del PANU y la persistencia de terceras y cuartas fuerzas indicarían que el la consolidación del sistema de partidos queda aún vigente. Asimismo, la formación de alianzas electorales coyunturales, es decir, cambiantes de elección en elección, así como una composición sumamente ecléctica y heterogénea desde el punto de vista ideológico de dichas alianzas, marcarían una situación de inestabilidad y vulnerabilidad político- institucional que continúa latente.

Sin embargo, a pesar de estas características, habría un elemento que se ha mostrado sumamente estable a lo largo del período bajo estudio. Nos referimos a la geografía electoral provincial. Al observar los mapas de implantación geográfica predominante de las principales coaliciones electorales (FTODOS, PANU) es posible identificar y delimitar dos áreas excluyentes que, debido a su estabilidad temporal y concentración geográfica, podemos denominar como bastiones electorales. El primero se ubicaría en el noroeste y oeste provincial, es el caso del PANU, y el segundo, como una franja continua que atraviesa el centro de la provincia de norte a sur.

Estas características no son menores. Por un lado, anticipan la posibilidad de efectuar algún tipo de delimitación estratégica (*gerrymandering*)¹¹ que pudiera afectar el desempeño electoral de las fuerzas que compiten políticamente (Escolar, 2001). Pero asimismo, evidencian la existencia de grupos de interés localizados cuyas preferencias electorales estén manifestando procesos de base territorial de más largo alcance (Escolar, 1996; Anderson, 1991).

La consolidación de actores sociales localizados geográficamente habría condicionado, entonces, las estrategias de supervivencia y captación política por parte de las nuevas coaliciones partidarias que presenciaron la transformación y re-localización de sus bases de sustentación. La capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias políticas y geográficas habrían impactado en la eficiencia en la distribución de recursos que los distintos partidos despliegan, ya sea en su estructura territorial y difusión de propaganda, así como en cualquier otra forma de captación de militantes y simpatizantes. Particularmente, teniendo en cuenta que el período bajo estudio se caracterizó por una enorme incertidumbre e inestabilidad político-institucional que contrasta, como vimos, con la estabilidad geográfica del apoyo ciudadano hacia las fuerzas mayoritarias.

Estas situaciones presentadas nos permiten mostrar otra cara del realineamiento político producido durante este período que, ante una situación de inestabilidad partidaria, la conformación de actores de base territorial puede constituirse en el apoyo de diferentes opciones político-partidarias que le impriman una nueva configuración al sistema político local.

¹¹ Para analizar más en profundidad el significado e implicancias de este concepto, ver Escolar (2001), Gelman y King (1994) y Johnston, Pattie, Dorling, Rossiter (1988).

Figura 1

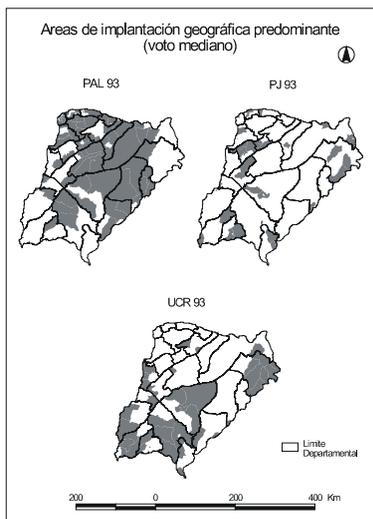
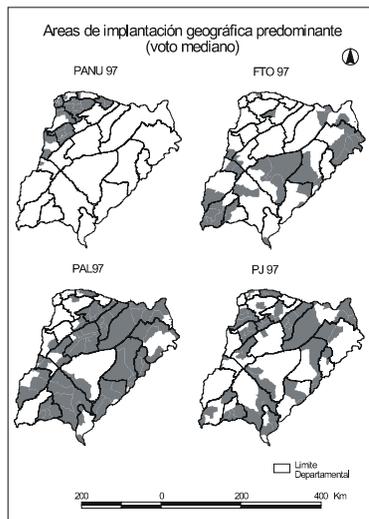


Figura 2



Fuente: Junta Electoral Provincial de Corrientes.

Figura 3

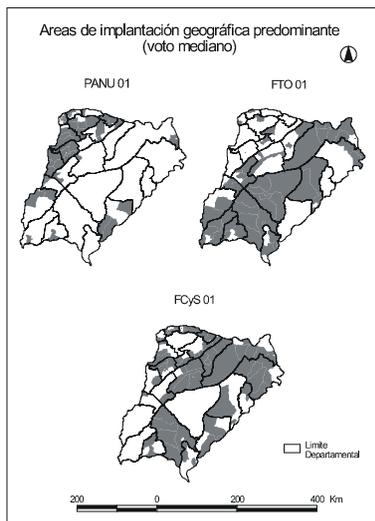
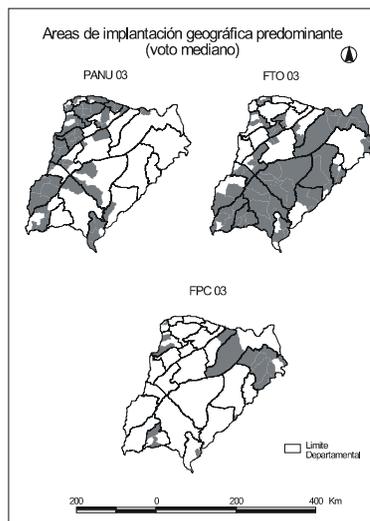


Figura 4



Fuente: Junta Electoral Provincial de Corrientes.

Bibliografía

- Anderson, Jeffrey J. (1991). *The Territorial Imperative*, New York, Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2003). "The Local Voter: A Geographically Weighted Approach to Ecological Inference", *American Journal of Political Science*, Vol. 47, N° 1.
- Escolar, Marcelo y Julio Villarino (2004). "Partidos, Provincias y Región. Geografía de las coaliciones políticas en Neuquén - Río Negro (1983- 2003)" en Rafart, G., F. Camino Vela y J. Quintana (comps.) *Veinte años de democracia en las provincias de Río Negro y Neuquén*, Neuquén, Educo.
- Escolar, Marcelo (2001). "La posibilidad del *gerrymandering* político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario", en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (comps.) *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo, Natalia Calcagno y Sandra Minvielle (2002). "Últimas imágenes antes del naufragio. Las elecciones legislativas del 2001 en Argentina", en *Desarrollo económico*, N° 42.
- Escolar, Marcelo (1996). "Fabricación de identidades y neo-corporativismo territorial. Desafíos políticos ante la reforma institucional del estado urbano de la Ciudad de Buenos Aires", en Herzer, H. (comp.), *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y Descentralización*, Buenos Aires, CBC/CEA-Programa Ciudad/AECL.
- Gelman, Andrew y Gary King (1994). "Enhancing Democracy Through Legislative Redistricting", en *The American Political Science Review*, Vol. 88, N° 1.
- Johnston, Ron, Charles Pattie, Danny Dorling y David Rossiter (1988). *From Votes to Seats*, Manchester, Manchester University Press.
- Palumbo, Gabriel (2001). *La situación política de la Provincia de Corrientes 1983-2001*, Documento de Trabajo, PNUD.
- Solis Carnicer, María del Mar y Carolina Sternberg (2004). "La política correntina en los años de la república verdadera. Un análisis del funcionamiento del sistema proporcional a partir de las elecciones legislativas (1913-1930)", en *Política y Gestión*, Vol. 7, Universidad Nacional de San Martín.

Páginas de internet

Gobierno de la Provincia de Corrientes:
<http://www.corrientes.gov.ar/elecciones/default.asp>

Ministerio del Interior:
www.mininterior.gov.ar

Territorio Digital:
<http://www.territorioidigital.com/notas/noticias/actualidad.asp?2001/11/04/laregion>

Palabras clave

Elecciones - sistema de partidos - geografía electoral - coaliciones - Corrientes

Key words

Elections - party system - electoral geography - coalitions - Corrientes

Abstract

During the period under study, the Province of Corrientes has experienced a manifest political and institutional instability, signed by federal interventions and institutional reforms. These situations had their correspondence to the conditions of political partisan competition. Nevertheless, an examination on the provincial electoral geography reveals that under this apparent instability, the new majority forces have maintained a stable electoral predominance. This work will give evidence of the political realignments occurred during this period and also of the electoral alliances between different groups and political parties. With these results this work seeks to contrast the changes on the preferences of the electorate and the partisan offers, to the geographical medium vote of the political forces.

Espacio político y política del espacio. Continuidades y cambios en la concepción del espacio político en Maquiavelo y Moro*

GASTÓN MUTTI
UNR
gmutti@sede.unr.edu.ar

JOSÉ G. GIAVEDONI
UNR
josegiavedoni@hotmail.com

Las fronteras del Estado parecen ser la forma más aceptada de comprender cómo nos relacionamos con el medio físico. En esta naturalización el espacio político se convierte el territorio estatal. Se los piensa como sinónimos, identificándolos con los límites de la materialidad. El Estado es la clave de esta explicación aunque se desarrollen discusiones acerca de la pérdida de su relevancia. Pero antes que una referencia natural, este lugar del Estado fue construido por medio de la institución de la centralización administrativa y fiscal, de la lengua, del monopolio monetario, de la uniformización jurídica y de una relativa pacificación interior. Esta paulatina centralización nos sitúa ante el problema de la organización del poder, en términos de concentración en un núcleo decisorio, y de su ejercicio sobre una comunidad más vasta que las unidades políticas premodernas. Para echar luz sobre este proceso indagaremos en Nicolás Maquiavelo y en Tomás Moro cómo es discutido este fenómeno del surgimiento de una novedosa conformación del espacio político que legará a nuestro tiempo los grandes trazos de la relación entre política y territorio.

Pienso que el rey es,
sin embargo, un hombre como yo;
la violeta le entrega su perfume
tal como a mí me lo ofrece.
WILLIAM SHAKESPEARE, *ENRIQUE V*, 1599

El territorio estatal, la tierra de nuestra sociedad. Esta parecería ser la forma más aceptada de comprender, de manera corriente, cómo nos re-

* El presente artículo fue presentado originalmente en las III Jornadas Espacio, Memoria e Identidad, organizadas por la Facultad de Ciencia Política y RRII y la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario en el año 2004, aparecerá en el CD correspondiente a las actas del mismo, se ha solicitado autorización a los organizadores para su publicación.

lacionamos con el medio físico¹. En esta naturalización el espacio político se convierte en territorio estatal. Se los piensa como sinónimos, identificándolos con los límites de la materialidad, y su representación se plasma en la cartografía (Ortiz, 1996: 47). El Estado es la clave de esta explicación.

Pero antes que una referencia natural, este lugar del Estado fue construido por medio de la institución de la centralización administrativa y fiscal, de la lengua estatal², del monopolio monetario, de la uniformización jurídica y de una relativa pacificación interior³. El poder del Estado se propagaba desde un centro hasta los límites fijados por las fronteras con otros estados (Mutti, 2002: 160). El rey, ese hombre, como señala Shakespeare, era una institución, en él se encarnaba el Estado.

Pasando a conformar una unidad, determinó el tipo de escala espacial a ser priorizada, lo que ha tendido a ocultar y deformar factores que no pueden ser captados de otra forma. La escala geográfica es definida políticamente⁴.

La particular relación entre Estado y sociedad que se constituyó con la modernidad encontró una forma de delimitación territorial desconocida hasta ese momento. El surgimiento del *Estado-nación* se sustentó en el desarrollo de tres principios fundamentales: la soberanía, el territorio y la nación⁵. Con la territorialización y la delimitación de fronteras se

¹ Nuestra concepción inmediata del espacio "...habla de una realidad natural y objetiva; (...) se ven las realidades espaciales como un factor que condiciona la vida humana; pero nunca se atiende a la posibilidad inversa (...) el espacio poseía características esenciales, más o menos fijas pero en cualquier caso independientes de las relaciones sociales y las representaciones espirituales sobre el mismo urdidas por los sujetos individuales o colectivos" (Hespanha, 1993: 85).

² Así como el territorio del Estado debe ser pensado como una construcción, los medios a través de los cuales se logró aquello también deben ser pensados como construcciones. Particularmente, la lengua nacional ha sido un medio de vital importancia para lograr aquella empresa: "desde el momento en que la sociedad descansaba en la alfabetización masiva, era indispensable que una lengua hablada llegara a ser oficial —un medio para la burocracia y la enseñanza— si se quería evitar que esa sociedad se hundiera en el submundo de una comunicación puramente oral (...) Pero sólo el poder político podía transformar el estatus de las lenguas o dialectos menores (que, como todo el mundo sabe, son lenguas que no poseen un ejército ni una fuerza de policía)" (Hobsbawm, 1999: 166).

³ Esta naturalización del territorio se ve contrarrestada por la falta de este concepto espacial entre los niños que sólo tienen una experiencia del paisaje que los rodea.

⁴ Durante la primacía del Estado-nación, el lugar y el "sentido del lugar" predominante imprimieron una noción del "espacio topológico" que impusieron determinadas escalas, desvalorizando otras (Marden, 1997: 38).

⁵ El principio de la soberanía se construyó a partir de la anulación de las diferentes instituciones y niveles de autoridad propias del mundo feudal. La soberanía se constituyó como inseparable de la territorialidad y del surgimiento de un principio cohesivo como el de la nación.

pasó a diferenciar lo interno y lo externo, lo perteneciente y lo no perteneciente, lo nuestro y lo ajeno⁶.

De esta forma ha predominado la visión espacial del Estado-nación como absoluta, de “un nivel” (ejemplificado por la geometría euclidiana y la física newtoniana), homogénea y sin cambios. Esta estructuración, incluyendo las subdivisiones del espacio político, son también un instrumento de poder en tanto sirven para “...organizar y estabilizar el poder de determinados grupos sociales...” como para excluir políticamente a otros. De esta forma “...la repartición del espacio es correlativa a la práctica política” (Hespanha, 1993: 88, 90). En otras palabras, el poder se ejerce en el espacio. Pero analicemos brevemente cómo se estructuraba el espacio político antes del surgimiento del Estado nación.

I. El espacio político premoderno

Las formas de territorialidad premodernas concebían al espacio político como aquel habitado por una comunidad que reconoce a una misma autoridad política y que es regida por un mismo estatuto⁷. En su inicio ese espacio era el de la casa, el de la comunidad doméstica. La prioridad se centraba en la comunidad de vida más que en la sangre o en el parentesco.

Así el señor detentaba sobre sus tierras (su comunidad de vida) el poder de dirección, al que progresivamente le fue sumando el poder de administración y de gobierno. Es por ello que se puede encontrar una convergencia entre la comunidad de vida, el derecho y el territorio en las estructuras políticas premodernas. Esta división política-administrativa se caracterizaba por su miniaturización e indisponibilidad (Hespanha, 1993: 99)⁸.

⁶ Anderson señala que el proceso de idealización del Estado implica que éste es pensado como atemporal y sin cambios, mientras que varía de forma y tamaño evolucionando de diferentes maneras. Además, se ha pensado al Estado como delimitando a la sociedad, que es entendida como la población contenida en él y se ha generalizado el tipo de sociedad de los estados poderosos como universal. Esta primacía de las visiones “nacionales” ha generado una desatención de los procesos a niveles supra o infra nacionales (Anderson, s/d: 72).

⁷ Nos basamos en el presente parágrafo en lo señalado por Antonio Hespanha (Hespanha, 1993: 98 y ss).

⁸ Althusius definía *provincia* y *terra* como una unidad jurídica y política fundada en una comunidad de vida.

La miniaturización se deriva de la forma de legitimación medieval del poder que exigía el transcurso del tiempo, la contigüidad de los habitantes y la estabilidad de la vida cotidiana. Estas comunidades poseían una vida económica y social común, seguían costumbres y creencias comunes y aceptaban reglas de convivencia. Los hombres estaban siempre cerca entre sí, nunca salían solos (Duby, 1995: 28). Era la contigüidad concreta, la proximidad e inmediatez cotidiana de las personas lo constitutivo de lo social, lo político y lo territorial⁹.

Estas características llevan a la patrimonialización del poder dado que el poder político se vuelve propio del señor, su patrimonio, lo cual lo emancipa de otras formas de poder. “La superioridad jurisdiccional, cuando existía (como en el caso del rey), no tenía nada que ver con el vínculo de subordinación/jerarquía que pudiera fundamentar la idea de un territorio unificado, proyección del poder único e indivisible de la unidad política superior. Más bien lo contrario, aquella superioridad consistía únicamente en un poder de control o de armonización del ejercicio de los poderes inferiores” (Hespanha, 1993: 100).

De esta forma observamos cómo la autonomía de los poderes superiores brindaba el fundamento para las relaciones basadas en la vida de la comunidad, fragmentando la política, miniaturizando las relaciones de poder¹⁰. Los límites de los territorios gobernados por un señor generalmente no tenían ninguna frontera definida (línea de frontera), sino que en los confines de su dominio se extendía hasta “... una extensión vacía y sin significado político o jurídico, el bosque que en el imaginario europeo de la Edad Media identificaba con el reino del misterio y el peligro” (Hespanha, 1993: 101)¹¹.

⁹ Refiriéndose al proceso de creación de las naciones y los nacionalismos, Eric Hobsbawm expresa que “...con el declive de las comunidades reales a las que estaba acostumbrada la gente —aldea y familia, parroquia y barrio, gremio, confraternidad y muchas otras—, declive que se produjo porque ya no abarcaban, como en otro tiempo, la mayor parte de los acontecimientos de la vida y de la gente, sus miembros sintieron la necesidad de algo que ocupara su lugar. La comunidad imaginaria de ‘la nación’ podía llenar ese vacío” (Hobsbawm, 1999: 158). Los lazos sociales sostenidos y reproducidos por la cercanía y vecindad se irán transformando paulatinamente en lazos de carácter más abstractos, en donde la figura del Estado y el territorio sobre el que irradiará su presencia serán trascendentales.

¹⁰ Una pauta de esta fragmentación y miniaturización nos la brindan las técnicas de comunicación política administrativa que se basaban en la oralidad y el contacto personal. Por ello se limitaba el radio de acción de los encargados de la aplicación de los principios administrativos a la distancia que podía ser cubierta en un día de marcha. Una circunscripción administrativa era demasiado grande cuando tenía un diámetro mayor a las 8 o 10 leguas (entre 40 y 50 kilómetros) (Hespanha, 1993: 101).

¹¹ “En el año mil los alrededores de París estaban cubiertos de bosques (...) Poco a poco los desbrozadores lo agujerearon y destrozaron con los útiles de que disponían (...) Así se pobló Europa” (Duby, 1995: 43).

A esta miniaturización del poder debemos adicionar la rigidez, producto de conectar el ejercicio del poder político con las costumbres y la tradición, y la indisponibilidad del territorio para otros señores. Esto se produce dado que las relaciones políticas de una comunidad, en tanto que conjunto de costumbres, tradiciones y creencias, se asientan en un territorio determinado. Una vez “ocupado”, “otorgado” o “apropiado” el territorio se convierte en inviolable por los derechos de naturaleza patrimonial, convirtiéndose en indisponible para el resto de los pretendientes. Esta “...marcada impronta política del territorio (...) es efecto de la lenta osificación de las relaciones entre el poder, la comunidad y el territorio. Las antiguas costumbres sobre el uso y reparo político del espacio —y sus diversas significaciones políticas, jurídicas y administrativas— llegan a hacerse tan normales para la comunidad que ésta comienza a considerar al espacio como el portador de un significado político natural e irreductible” (Hespanha, 1993: 102).

Pero recordémoslo, en la Edad Media territorialización no puede asemejarse a homogeneización ni a integración y centralización territorial¹². Tampoco implica un continuo geográfico o un espacio no compartido por diferentes poderes¹³. “La idea de territorio como una universalidad de derechos es todavía ajena al mundo de las estructuras tradicionales de dominación” (Hespanha, 1993: 105). Pero esta forma de entender el espacio en tanto territorio comenzó a modificarse con el surgimiento de la modernidad. Los autores que analizaremos a continuación forman parte de ambas tradiciones. Mantienen en sus escritos aún la impronta de las concepciones ancestrales, pero reflexionan y echan luz sobre las modificaciones que se están operando en sus sociedades.

Pasemos a considerar en primer lugar las tensiones producidas en el pensamiento de Nicolás Maquiavelo en su obra *El príncipe*, para luego abordar lo señalado por Tomás Moro en *Utopía*.

¹² Señala Duby que “[s]i leemos, por ejemplo, una crónica de Amboise en el siglo XII, notamos que esos habitantes tenían conciencia de formar una nación y consideraban que los de Angers y Blois formaban otra. Había una gran diversidad de dialectos locales, y sin embargo la gente se entendía (...) La cristiandad latina constituía la comunidad esencial cuyo armazón era la Iglesia...” (Duby, 1995: 67).

¹³ El mismo espacio puede pertenecer a varios territorios, cada uno de ellos tiene un poder parcial y limitado. Esto desde ya generaba problemas de confusión territorial respecto de las jurisdicciones de cada uno de ellos.

II. La concepción del espacio político en Maquiavelo

Los usos que del término “Estado” que se desprenden de la lectura de *El príncipe* generan una gran incertidumbre producto de cierta ambigüedad en esos usos. Esa incertidumbre no proviene, mayormente, de un inapropiado uso del vocabulario, tornándolo poco específico o poco riguroso, sino más bien de la materia política que está observando y sobre la cual intenta reflexionar. De esta forma, en primer lugar recorreremos los usos y significados del término Estado en la obra *El príncipe*. Luego analizaremos esas indeterminaciones asentándolas en una percepción del espacio político como campo de fuerzas móviles y cambiantes, en donde espacio y acción se encuentran en situación de mutua transformación.

Nicolás Maquiavelo se presenta comúnmente como un pensador de una extraordinaria modernidad. Sus escritos dan cuenta de discusiones que se mantuvieron incómodamente presentes en los siglos posteriores a la aparición de *El príncipe*, incluso hoy nos encontramos embebidos por sus reflexiones. La separación entre moral y política, más bien, la fundación de una moral de un orden diferente a la moral convencional, que permitiera juzgar las acciones de los príncipes bajo parámetros difícilmente asimilables para su época, instaló un debate sobre la relación ética-política que aún hoy subsiste. En el mismo sentido, formó parte de una corriente de pensamiento que comenzó a modelar un concepto de *Estado* en sentido moderno. Su generación estaba asistiendo a los procesos de centralización del poder y observando la conformación de unidades territoriales de vastas extensiones.

De esta manera, el uso de este término, su aparición en el espacio discursivo daba cuenta de la emergencia de un fenómeno que intentaba ser designado. En esta paulatina construcción de la política como espacio autónomo de reflexión, comienza a percibirse al Estado como objeto de estudio y como marco sobre el cual se inscriben las acciones políticas, es decir, el espacio sobre el que se asientan las acciones.

Sin embargo, la noción de espacio político en Maquiavelo, pese a que posee ciertos elementos innovadores, no obstante, se encuentra pensada sobre elementos heredados. Federico Chabod presenta esa concurrencia de elementos innovadores y heredados, cuando expresa que “...si el uso de la palabra *Stato* en Maquiavelo y entre los escritores italianos del Renacimiento señala un notable avance hacia la fijación de sus significado moderno, ese significado queda lejos de haber sido alcanzado plenamente” (Chabod, 1987: 175). Vale decir, Maquiavelo se ubica en una evidente

tensión, producto de su propio tiempo. Una tensión que lo hace un pensador extraordinariamente moderno, por la manera de abordar ciertos nudos problemáticos y de inscribir el análisis de los fenómenos políticos, pero igualmente, no se desprende de determinadas reflexiones características de formas anteriores de abordar estos fenómenos.

Quentin Skinner identifica ese momento bisagra en la construcción del concepto de Estado, al señalar: “el cambio decisivo fue de la idea de que el gobernante ‘conservaba su estado’ —donde esto simplemente significaba sostener su propia posición— a la idea de que existe un orden separado y constitucional, el del Estado, que el gobernante tiene el deber de mantener. Un efecto de esta transformación fue que el poder del Estado, no del gobernante, llegó a ser considerado como base del gobierno” (Skinner, 1993: 7-8). De esta manera, situando a Maquiavelo en este momento de quiebre, es posible observar que la noción de Estado que él maneja se encuentra inscripta en un marco de cierta ambigüedad, producto del momento en que se encuentra reflexionando sobre ello.

Creemos conveniente, por lo tanto, observar de qué manera Maquiavelo utiliza el término Estado, con qué elementos lo construye y, finalmente, qué valor le asigna. Es decir ¿Maquiavelo inscribe en el término Estado los mismos caracteres con que solemos pensarlo nosotros? Intentemos dar respuesta a ello, trayendo a colación nuevamente a Chabod. Éste expresa con la palabra Estado, “...la mayor organización política que conoce la humanidad, en lo referente, tanto al conjunto territorial y demográfico sobre el cual se ejerce una soberanía determinada como a la relación de coexistencia y de conexión de leyes y órganos que sobre ella imperan” (Chabod, 1987: 173). De esta definición se logran desprender cuatro elementos que serán los que intentaremos identificar en *El príncipe*: territorio, población, leyes e instituciones. Todos estos elementos aparecen como necesarios conjuntamente, por lo tanto ninguno es suficiente por sí solo para dar cuenta de la noción moderna de Estado. Sin embargo, la ambigüedad en el uso que encontramos en Maquiavelo no sólo se debe a que aún habla del Estado como un dominio propio del príncipe, sino también, porque alude con el término solo a uno o dos de los elementos antes identificados, despojándolo del resto de los atributos.

Recordemos el comienzo del capítulo 1: “todos los Estados, todos los gobiernos que han regido y rigen la vida de los hombres, han sido y son repúblicas o principados” (Maquiavelo, 1995: 35). Si el término Estado encabeza la apertura de la obra, acto seguido es identificado con

gobierno para luego ser derivado hacia el régimen. En cierto sentido, pese a las ambigüedades que se pueden desprender de allí, esta definición puede dar cuenta de cierta significación moderna del término. Se logra visualizar que el término Estado remite a gobierno como dirección de los asuntos de los hombres, y en cuanto al régimen político, pueden ser repúblicas o principados según sean las leyes e instituciones que cada uno promueva y sostenga.

No obstante, en el capítulo 2, Maquiavelo alude con el término a aquello que es identificado como *posesión* y como *disposición* exclusiva del príncipe. Allí, expresa que “...un príncipe que sea medianamente hábil siempre se mantendrá en su Estado, a menos que se lo arrebathe una fuerza extraordinariamente poderosa...” (Maquiavelo, 1995: 37).

Si en este pasaje el término nos presenta su acepción etimológica (condición, situación, posición), ésta nos envía a aquellos atributos que conforman una situación tal, que convierten a alguien en príncipe. Perder *su estado* es perder el poder, la autoridad, la soberanía. Pero estos elementos que hacen a la condición del príncipe, al estado del príncipe, se presentan como atributos particulares, capaces de ser poseídos, de forma que la condición de estatalidad es definida por el príncipe, su figura y atributos que posee y que puede perderlos, no por los elementos externos a él, por lo tanto impersonales. Así, Estado refiere a la condición del príncipe, y en un segundo nivel al poder del príncipe.

En el capítulo 3, Maquiavelo parece estar refiriéndose a la idea de territorialidad definida por un sistema de autoridad, cuando expresa que “...las dificultades aparecen cuando se conquistan dominios en una región con lengua, costumbres y leyes diferentes (...). Uno de los remedios mejores y más eficaces sería que el mismo conquistador fuera a vivir allí” (Maquiavelo, 1995: 41). El dominio refiere claramente en este pasaje al espacio territorial, al espacio físico donde se asientan lenguas, costumbres y leyes, y que se encuentra construido por un ejercicio del poder. Así, el territorio, como asiento para el ejercicio del poder, posee una gran presencia en Maquiavelo, trascendiendo la idea de asiento y convirtiéndose en producto de la acción y determinante de ella. Es decir, si la idea de territorio supone un concepto geográfico del espacio, presupone también, una noción política, debido a que remite a aquello que se estructura y que es controlado por algún tipo de poder. Esta idea es la que se vincula fuertemente al dominio, ya que este último es una categoría político-espacial.

También en el capítulo 6 el término Estado es vinculado al territorio, es a la vez espacio físico y espacio político: “...facilita las cosas que el

príncipe, al no poseer otros estados, se vea obligado a vivir personalmente en el principado” (Maquiavelo, 1995: 56). El Estado es asimilado al principado ya que, al momento que asume una connotación territorial (“...vivir personalmente en...”), lo dota de una estructura de poder (“...el principado...”).

En el capítulo cuarto, la noción Estado se transfiere a la forma institucional que posee: “...todos los principados conocidos están gobernados de dos maneras distintas: o mediante un príncipe de quien todos los demás son servidores, que le ayudan a gobernar el estado en calidad de funcionarios, por gracia y concesión suya, o mediante un príncipe y una corte de nobles, que gozan de esa condición no por gracia de su señor, sino por la antigüedad de su linaje” (Maquiavelo, 1995, 49-50). La referencia a la manera en que es gobernado un principado, hace del Estado un armazón institucional (príncipe, funcionarios y nobles) que dotará de mayor o menor autoridad al príncipe según como esté conformado.

Así, si en un primer momento identificamos en la noción de Estado al espacio político por excelencia de la modernidad, al remitirnos a Maquiavelo como uno de los pensadores que comienza a darle una forma moderna al concepto, nos encontramos en su obra con una gran imprecisión. Imprecisión debido a que “...el paso del significado común del término *status* de ‘situación’ a ‘Estado’ en el sentido moderno de la palabra...” (Bobbio, 1987: 86), aparece con límites difusos, entremezclado, inespecífico. La tensión en la que colocamos a Maquiavelo, radica en que aun cuando por momentos parece referir con el término Estado a esa abstracción totalizadora a manera de una ficción jurídica, de forma predominante se encuentra significado como el “cuerpo del príncipe”, no en sentido metafórico sino real. El Estado es el “estado del príncipe”, son los dominios del príncipe y es su condición.

La tensión del pensamiento de Maquiavelo refleja el proceso de concentración del poder estatal que se estaba desarrollando en algunas áreas europeas, mientras la península itálica permanecía disgregada y era objeto de innumerables disputas. La multivocidad del término Estado manifestaba en parte esa tirantez entre la centralización, la dispersión y el *status* como condición del príncipe. Por otro lado, las rupturas de lazos de dominación medieval y de la idea de espacio como comunidad de vida, conjuntamente con una paulatina relajación de la observancia religiosa, manifiestan otra tensión, el problema de la obediencia en un momento en que las almas aflojaron sus vínculos de sujeción y se replantearon los lazos que las unían ante las autoridades, eclesiásticas y terrenales.

Esto nos reenvía al otro problema que apuntábamos, el de la construcción política del espacio. Así como Renato Ortiz señala, en relación a la globalización, que “...no nos ayuda tanto decir el espacio se vació; importa más entender su nueva configuración, cómo es ocupado” (Ortiz, 1996: 52), una operación similar puede realizarse con respecto a Maquiavelo. Una nueva configuración espacial se ha gestado, producto del proceso de centralización política y alojamiento religioso, por lo que cabría preguntarse sobre el contenido que ella posee en *El príncipe*.

Para dar cuenta de esto Sheldon Wolin (Wolin, 1973) nos propone que la imagen que Maquiavelo posee del espacio político se encuentra determinada por una tensión, que adquiere connotaciones sin precedentes respecto a la naturaleza de la obediencia. Los lazos que ligaban a los hombres a un orden en función de una organización de dominación feudal, se estaban paulatinamente debilitando, las pautas de comportamiento se habían considerablemente atenuado y los espacios en donde éstas se generaban y se reproducían se habían resquebrajado. El resultado de ello era, por lo menos, preocupante. Se debía intervenir en un campo de fuerzas, móviles y cambiantes en donde ninguna acción, por majestuosa que ella fuera, garantizaba la continuidad y el orden. Las piezas habían cambiado de posición en el tablero. Como consecuencia de ello, las relaciones de fuerza se habían modificado. Ninguna pequeña o gran acción, por categórica que fuera, garantizaba una permanencia de fuerzas.

Maquiavelo, como el teórico moderno de la acción política, supondrá al espacio político como el “dominio” de las acciones del príncipe. Será el territorio en que debe actuar un príncipe, las habilidades que deberá poseer o desarrollar, lo que constituirá la matriz principal para reflexionar sobre la forma que asume el espacio político maquiaveliano.

Así, el espacio político se encuentra conformado por diferentes fuerzas a las que se debe identificar y se les debe asignar su respectivo valor. El primer elemento constitutivo del espacio político que nombra Maquiavelo es el pueblo, ya que de allí provendrán sus principales amenazas, sea por movilización propia ó a través de personajes como por ejemplo Savonarola, ó facciones determinadas, como los Orsini o los Colonna¹⁴, que lo conducen: “...su inestabilidad nace en primer lugar, de una dificultad natural propio de todos los principados nuevos: que los hombres siempre están dispuestos a cambiar de señor, creyendo que así van a mejorar, y esta convic-

¹⁴ “Estas dos familias se habían dedicado a fomentar disturbios populares, siendo su principal ambición impedir que el papado llegara a adueñarse del gobierno de la ciudad” (Skinner, 1993: 137; Maquiavelo, 1995, Cap. XI).

ción les hace alzarse en armas contra él...” (Maquiavelo, 1995: 39). Sin embargo Maquiavelo es consciente de que en última instancia, la fortaleza y el poder del principado provienen de allí. De esta manera, lo que más debe temer un príncipe es que lo abandone el pueblo, pues en esa situación estará destinado a perder el principado en corto tiempo, porque “aunque se tenga un ejército poderoso, para entrar en una región siempre hay que contar con el apoyo de sus habitantes” (Maquiavelo, 1995: 39).

En segundo lugar, otro de los elementos es el linaje del príncipe que se derrota. Sean cuales sean las condiciones por las que se adquirió el principado, dicho linaje debe ser eliminado, y con respecto a aquellos poderosos que se vieron desplazados por esa determinación, “...el príncipe debe guardarse de ellos y temerlos como si fueran enemigos descubiertos, porque en los momentos de adversidad, siempre colaborarán en su ruina” (Maquiavelo, 1995: 79), ya que se mueven a través del engaño y orientados por la ambición.

En tercer lugar, aparecen la lengua, las costumbres y las leyes del pueblo, dentro de los cuales se encuentra la naturaleza de su obediencia, es decir, si un pueblo está acostumbrado a ser libre o acostumbrado a ser dirigido. Las dificultades para el príncipe aumentan o disminuyen de acuerdo al grado de semejanza que tiene con dichos elementos. Vale decir que, si el príncipe posee una situación geográfica favorable por la vecindad o la cercanía, habla la misma lengua y practica costumbres similares, lo más prudente sería no alterar ningún elemento, sobre todo las leyes y las costumbres. Pero si la situación es enteramente desfavorable, es decir, “...cuando se conquistan dominios en una región con lengua, costumbres y leyes diferentes, hay que tener mucha suerte y mucha habilidad para conservarlos” (Maquiavelo, 1995: 41).

Por último, nos encontramos con los ejércitos con los que cuenta un príncipe. Los capítulos XII, XIII y XIV de *El príncipe* están dedicados exclusivamente a esta cuestión. Pero sólo los ejércitos propios son dignos de confianza, ya que están compuestos por súbditos, ciudadanos ó favoritos, dispuestos a dar la vida.

Estos elementos que conforman y dan forma al espacio político, deben ser confrontados o manipulados por el príncipe a través de una eficaz acción política determinada por la disposición de las relaciones de fuerza existentes¹⁵. Todas sus posibles variantes estructuran el espacio

¹⁵ Adquirir el principado de una determinada manera dispondrá, según las circunstancias, a que se actúe de una forma precisa. La relación de fuerzas no será la misma si se ha obtenido el principado con las propias armas ó con las de otros, a través de la virtud ó por un golpe de fortuna, con el favor del pueblo ó contra él, con un uso excesivo ó moderado de la violencia, etc.

político estableciendo un margen restringido de acciones a seguir. Si ante cada movimiento las relaciones de fuerza se van modificando, el poder de cada uno también lo hará. Además, no debemos olvidarlo estas fuerzas actúan en una nueva territorialidad que se va constituyendo.

La gran contribución de Maquiavelo radica en las características que una acción política debe tener para llegar a ser eficaz en las nuevas circunstancias sociales y políticas que se estaban desarrollando. Skinner sostiene que la gran revolución de Maquiavelo consistió en la redefinición del concepto de virtud, pensada como una disposición a hacer siempre lo que la necesidad dicta con el objetivo de alcanzar sus fines más altos (Skinner, 1998). Los teóricos del gobierno principesco de su tiempo, agrega Skinner, consideraban que si un gobernante pretendía conservar su Estado y alcanzar el honor, la gloria y la fama, necesitaba cultivar toda la gama de virtudes cristianas y morales¹⁶.

Ese dictado de las necesidades se encuentra relacionado con el segundo elemento importante: la fortuna. La virtud no sólo trata del saber cómo actuar ante una fortuna adversa o benévola, con qué medios hacerlo y no escatimar en ellos, sino también del saber adaptarse a la naturaleza cambiante de los tiempos. Ello conduce a considerar la virtud como una disposición flexible, dúctil a condición fluctuante de los tiempos.

Siguiendo esta línea de argumentación, el concepto de virtud en Maquiavelo no puede desligarse de la noción de fortuna. Lo importante es la manera en que se hace uso de la fortuna cuando le es favorable y la manera en que se prepara y la afronta cuando lo contraría, lo que hace a un príncipe virtuoso. Este río impetuoso necesita de la virtud que lo domina poniéndole límites, diques, encausándolo; de no ser así, arrasa con todo lo que encuentra a su camino.

Lo cierto es que, en el capítulo VI, Maquiavelo sienta una especie de relación de suma cero entre la fortuna y la virtud: a mayor virtud del príncipe menos propicias serán las ocasiones de la mala fortuna para derribarlo, y a menor virtud hace aparición la mala fortuna para derribar su principado¹⁷. Acto seguido formula una magnífica ecuación política:

¹⁶ Producto del legado de los moralistas romanos, la recepción que de ellos hacen los consejeros de príncipes sobre las virtudes que estos deben poseer, los conduce a una fuerte objeción a cualquier tipo de divorcio entre la conveniencia y el reino de la moral; el actuar moralmente correcto y el actuar político se encontraban fuertemente vinculados.

¹⁷ Así parece expresarlo el propio Maquiavelo: “puesto que el hecho de pasar de simple ciudadano a príncipe supone una intervención o de la virtud o de la suerte, parece que o la una o la otra deberían mitigar en parte muchas de las dificultades; sin embargo, son los que menos se han beneficiado de la suerte los que se han mantenido más tiempo en el poder” (Maquiavelo, 1995: 56).

“los que se convierten en príncipes gracias a sus capacidades, encuentran más dificultades para conquistar el principado, pero les resulta más fácil conservarlo” (Maquiavelo, 1995: 57), mientras que “...los que de privados se convierten en príncipes sólo gracias a la suerte, lo consiguen con poco esfuerzo pero luego les cuesta mucho mantenerse” (Maquiavelo, 1995: 61). Es la virtud, las habilidades para doblegar las rachas de la mala fortuna, lo que logra fortalecer un principado, y ante ello, una vez más Maquiavelo apela a medios éticamente reprochables pero “políticamente correctos”: si la fortuna es como una mujer, para someterla se debe pegarle y maltratarla (Maquiavelo, 1995: 158).

Aquí vemos una nueva concepción de moralidad, de manera que las acciones políticas son valorizadas por medio de otros criterios. Frente a las principales virtudes cristianas Maquiavelo da un vuelco de ciento ochenta grados al asunto descargando un irritante planteo: “...es necesario que un príncipe que se quiera mantener aprenda a no ser bueno, y a utilizar esa capacidad según la necesidad” (Maquiavelo, 1995: 109).

En esta desavenencia entre la política y la moral radica la autonomía del espacio político. Sin embargo, la noción de dos morales diferentes, una propia del ámbito privado y la otra del público, sostenida entre otros por Skinner, nos lleva a pensar que “...la diferencia entre Maquiavelo y sus contemporáneos no puede caracterizarse adecuadamente como una diferencia entre una visión moral de la política y una visión de la política como divorciada de la moral. Antes bien, el contraste esencial es entre dos morales distintas: dos explicaciones rivales e incompatibles de lo que, a la postre, debe hacerse” (Skinner, 1993: 159-160). Condenar a Maquiavelo por cínico y frívolo es juzgar las acciones que se desenvuelven en el espacio político con los criterios que utilizamos para ordenar nuestras acciones en el espacio privado.

Maquiavelo ataca decididamente las nociones tradicionales: el príncipe “...no debe preocuparse de incurrir en la infamia de aquellos vicios sin los cuales difícilmente podría salvar el Estado, porque, si se examina todo atentamente, se encontrarán cosas que parecen virtudes y sin embargo le llevarían a la ruina, y otras que parecen vicios, de los que por el contrario nacerán su seguridad y su bienestar” (Maquiavelo, 1995: 110).

Si Maquiavelo continúa hablando de virtud, pese a que transforma radicalmente sus contenidos, el mismo ejercicio puede hacerse con respecto a la noción de moral. Sin necesidad de desplazarla del vocabulario político, por lo cual transformaríamos el espacio político en un lugar carente o contrario a la moral, se la transforma. La moral rectificada para

valorizar las acciones políticas, daría cuenta de ellas bajo los términos de “bueno” y “malo”, con la gran diferencia que estos últimos términos refieren a la eficacia de la acción, en sus móviles y en sus resultados¹⁸. En cierto sentido, la moral en el espacio público se rige por los fines, una acción política es buena cuando logra su resultado, mientras que la moral privada apunta a los medios, sin importar los fines que resulten, aun si tiene resultados contradictorios y perjudiciales. En conclusión, con Maquiavelo el espacio se disloca en espacio político y no político, con una lógica de acción, un criterio de valoración y un saber específico que delimitan sus contornos.

La crudeza de Maquiavelo, su vigoroso realismo se logra ver en el pasaje sobre las buenas leyes y las buenas armas: “los fundamentos principales de todos los estados, ya sean estos nuevos, viejos o mixtos, son las buenas leyes y los buenos ejércitos; puesto que no puede haber buenas leyes donde no hay buenos ejércitos, y donde hay buenos ejércitos conviene que haya buenas leyes...” (Maquiavelo, 1995: 91). La ley no aparece como fuente autónoma de poder, sino que recurre a la espada para adquirir su majestuosidad y solemnidad. Las armas, las leyes y los territorios se encuentran íntimamente encadenados: donde hacen falta leyes para organizar la vida social en los dominios se requiere de armas para imponerlas y sellarlas con fuego en la piel de los hombres.

La violencia maquiaveliana no sólo acalla, sino que redistribuye nuevamente las relaciones de fuerza en el campo político, vale decir, que la violencia y el engaño son los dos grandes administradores del poder y por lo tanto modeladores del nuevo espacio.

Recapitulando, el espacio político en Maquiavelo adopta dos formas: como territorio (los límites de la materialidad del príncipe) y como campo de fuerzas (constante transformación debido a lo cambiante de ellas). Estas dos formas se crean y se transforman mutuamente, ya que las relaciones de fuerzas no sólo se desarrollan en un territorio estrictamente delimitado, sino que además esas mismas relaciones tienden a modificar dicho territorio. Aquí asume el territorio su constitución decididamente política, más allá de su condición física. Por otro lado, una determinada conformación del territorio obliga a asumir determinadas acciones.

¹⁸ Siguiendo esta línea, Gramsci consideró la relación entre moral y política bajo estos términos: “el político es juzgado no por el hecho de que actúe con equidad, sino por el hecho de que obtiene o no los resultados positivos o evita un resultado negativo, un mal, y aquí puede ser necesario ‘actuar con equidad’, pero como medio político y no como juicio moral” (Gramsci, 1997: 171).

La noción que sintetizaría ambas concepciones es la de “dominio”. El territorio no es el mero espacio físico donde se asientan las relaciones de fuerzas entre los hombres, y las relaciones de fuerza no son meros comportamientos que dejan incólume al territorio. El espacio político maquiaveliano es una conjunción de estos elementos que se configura en el término “dominio”. Hespanha señala que “...se ven las realidades espaciales como un factor que condiciona la vida humana, pero nunca se atiende a la posibilidad inversa” (Hespanha, 1993: 85). Parte de la modernidad de Maquiavelo cabría asignársela por esto: la potencia de la acción política como instrumento de transformación del espacio, y a la inversa, un determinado espacio de fuerzas que obliga a adoptar cada curso de acción.

III. El territorio como sustento de la moral: Tomás Moro

Maquiavelo y Moro son contemporáneos. Mientras *El príncipe* fue escrito en 1513, el Libro II de *Utopía* fue redactado en 1515 en un viaje de Moro por Flandes, y el Libro I en 1516. En ese mismo año aparece la primera edición a la que le seguirán otras tres entre 1517 y 1518.

Desde ya que no compartimos la posición adoptada por George Sabine quien expresa que la obra de Moro es “...el canto de cisne de un viejo ideal más bien que la voz auténtica de la época que estaba naciendo” (Sabine, 1990: 323). A nuestro entender en su obra encontramos también perfiladas, como rudimentos, las características centrales de la modernidad; no se trata simplemente de una quimera, de una fantasía, sino de un proyecto para la acción, de un programa que se supone realizable en el futuro.

Parece, sin embargo, paradójico intentar reflexionar sobre la territorialidad a partir de un texto que en el mismo título nos refiere a un espacio que no existe. Utopía es un no lugar. Sin embargo, uno de los debates fundamentales de la obra es cómo debe estructurarse nuevamente el territorio a partir de la crisis del espacio tal como se lo entendía en el mundo feudal.

Como es sabido en el Libro I se realiza una crítica a la situación social inglesa de la época, mientras que en el Libro II se presenta a la isla de Utopía con su perfecta organización política, económica y social.

En la utilización de las fuentes hemos tenido que recurrir alternativamente a la versión castellana, a la inglesa y al original en latín para

evitar confusiones en la utilización de los conceptos¹⁹. Así, en la versión castellana encontramos recurrentemente la palabra Estado que es impropia del texto original en latín. En la versión en inglés se utiliza la palabra *country*, o *government*, o *public would*. En la versión en latín sólo encontramos la palabra *statu* en cinco oportunidades y en el marco de la expresión “*de optimo statu reipublicae*”²⁰. En este caso la referencia es a aquella sociedad en la cual se ha alcanzado el mejor estado, la mejor situación de la comunidad, de la república (Skinner, 2003: 27). Aquí no tenemos la mayoría de las connotaciones que ya encontramos en Maquiavelo en la utilización del término y que remiten a la larga tradición que se estaba conformando en el norte de Italia desde finales del siglo XIII (Skinner, 2003: 23 y ss). Además, en castellano se utiliza tierra en lugar de *country* o república en lugar de *commonwealth*. Esta última es la adaptación al mundo inglés de la palabra latina *reipublicae*.

En ambos libros la descripción realizada por Moro reflexiona sobre los distintos elementos que configurarán al Estado moderno: el territorio, la población, las leyes y las instituciones. Tal vez una frase sea la que resuma las ópticas de ambos libros: “del príncipe surgen todos los bienes y las desgracias de un pueblo como de un perenne manantial” (Moro, 1984: 42). En otros términos, el poder es la causa de todos los males (como el de la sociedad inglesa que analiza), pero puede ser a su vez el remedio para esas situaciones si se lo utiliza correctamente (el modelo que perfila en la segunda parte de la obra).

De esta manera, como en Maquiavelo, la relación entre el bien y el mal ha dejado de pensarse en un sentido religioso, mítico o extra humano, para pasar a ser concebida en términos históricos concretos. El mundo físico, las influencias astrales o la voluntad divina ya no son el fundamento del ordenamiento del poder, sino que este remite ahora a instancias humanas como la conciencia individual y la organización social. Sin embargo, para Moro el bien puede ser alcanzado. Como señala Antonio Campillo Meseguer (1984: 4), “la moralidad, en efecto, se desplaza de lo cosmológico a lo histórico. Esto permite pensar que el mal puede ser combatido y el bien alcanzado. Permite pensar en la ‘utopía’ (...) como un horizonte históricamente accesible, como una meta a la que los hombres pueden acercarse lenta y laboriosamente, guiados exclusivamente por su razón y su esfuerzo”. Aquí por lo tanto debemos sumar la posibi-

¹⁹ Las citas corresponden a la versión castellana.

²⁰ Esta expresión era central ya en las versiones humanistas del *Quattrocento* sobre la vida política bien ordenada (Skinner, 2003: 26).

lidad de que los hombres alcancen por medio de sus acciones el progreso de sus sociedades, denotando una forma moderna de concebir el tiempo.

El origen del mal que preocupa a Moro es social. De ello se ocupa a lo largo del primer libro. En él se plasma la guerra, la desigualdad económica, la dominación política, la excesiva diferenciación entre ricos y pobres y los desórdenes sociales que por ello surgen.

En primer lugar realiza un rastreo de estas situaciones conflictivas en la Inglaterra de su época. En ellas describe la crisis de la territorialidad premoderna que, como ya hemos dicho, concebía al espacio político como aquel habitado por una comunidad de vida doméstica que reconocía a una misma autoridad política y se centraba en los vínculos de sangre o en el parentesco.

En el diálogo entre Tomás Moro, Pedro Edigio y Rafael Hitlodeo se pasa a criticar fuertemente, luego de una necesaria adulación hacia el monarca y sus consejeros, la forma en la cual eran castigados los ingleses que actuaban contra las leyes robando para poder procurarse su sustento. De esta reflexión sobre la dureza de los castigos se desprende la conversación sobre las condiciones de vida de la población. “Es considerable el número de los nobles que, ociosos como holgazanes, no sólo viven del esfuerzo de los demás sino que los esquilman como a labriegos de sus tierras y los desuellan vivos para incrementar sus rentas. Esta es la única economía que conocen esos hombres, derrochadores hasta la ruina, que viven rodeados de una gran caterva de holgazanes que nunca conocieron otra manera de ganarse la vida”; al perder a sus amos “...toda esa gente sufriría hambre, sin duda, de no dedicare inmediatamente al robo” (Moro, 1984: 45).

En otros términos, la ruptura de los lazos sociales propios de las comunidades de vida, de la territorialidad medieval, producen una crisis y una disgregación social que es criticada fuertemente por Moro. El poder se muestra en sus aspectos más negativos, como la causa de los males: “en sus vagabundeos fueron estropeando poco a poco las ropas y la salud, y luego, macilentos por la enfermedad y cubiertos de harapos, ni los nobles se dignan acogerlos ni se atreven a recibirlos los campesinos, porque no ignoran que los que han sido educados cómodamente en el ocio y los placeres, y están acostumbrados a blandir la espada y cubrirse con el escudo, desdeñan a todo el mundo con gesto soberbio y carecen por completo de aptitud para usar la azada y servir lealmente a un pobre por escasos alimentos o un modesto salario” (Moro, 1984: 45).

Pero había un mal mayor que la guerra. Otra causa producía la pobreza de los habitantes, eran las ovejas, mansas antes, indómitas luego;

voraces al punto de comerse a los mismos hombres, destruyendo las casas, los campos y las aldeas. Pero en realidad eran los nobles y los abates que las crían los que no dejan nada para el cultivo; demolían las casas, arrasaban los pueblos y utilizaban los templos para guarecer a las ovejas. Esta era la triste e irónica respuesta de Moro a los cambios sociales y económicos generados en los albores del proceso de producción industrial textil.

Aunque extensa, la cita es imprescindible. “Además, para que algunos de estos individuos feroces, flagelo insaciable y perverso de la patria, puedan cercar algunos miles de huebras, arrojan a sus colonos de las suyas, los privan por el engaño y por la fuerza o los obligan a venderlas, hastiados ya de vejaciones. Y así emigran como pueden esos infelices, hombres, mujeres, maridos, esposas, huérfanos, viudas, padres con hijos; en fin, una familia más numerosa que rica, porque la labranza necesita de muchos brazos. Emigran de sus lugares habituales sin hallar dónde refugiarse; venden a un precio ínfimo sus pobres pertenencias cuando encuentran quién se las compre, pues necesitan desembarazarse de todo; y una vez que lo han consumido en su peregrinaje, ¿qué otro recurso les queda más que robar y, por ende, el de que se los ahorque en justicia, o el de rodar mendigando con el riesgo de ir a la cárcel por ociosos o vagos, porque nadie les dio ocupación, aunque ellos se ofrecieran con la más grande voluntad? En las tareas agrícolas a las que estaban habituados nada hay que hacer puesto que nada se cultiva y, por otra parte, un solo pastor y un solo boyerizo bastan para apacentar los rebaños en tierras que, de cultivarse, necesitarían de muchos brazos” (Moro, 1984: 47).

La Inglaterra conocida por aquellos miles de individuos, sus vínculos sociales, sus costumbres productivas seculares, las definiciones espaciales de sus ancestros desaparecían ante sus ojos. Para Moro el poder mostraba su cara más destructiva, arrojando a gran parte de la población de sus tierras, creando monopolios, concentrando la riqueza, empujando a parte de la población a ser ladrones para luego castigarlos con la muerte, haciendo el mal. La nobleza dejaba a sus servidores sin protección, los expulsaba, los convertía en miserables vagabundos para luego castigarlos²¹.

²¹ La posición de Moro concluye en que “...donde quiera que haya propiedad privada y se mida todo por el dinero, será difícil conseguir que el [gobierno] actúe con justicia y acierto...”, y agrega “...el único y solo camino para la salud era la igualdad de los bienes, cosa que no creo que se pueda lograr donde exista la propiedad privada (Moro, 1984: 64, 65).

Pero Moro consideraba que era el poder, ahora como elemento creador, reparador, el que debía desterrar "...esos funestos flagelos..." (Moro, 1984: 49) decretando que volvieran a la vida las fincas y aldeas, restaurando la agricultura, evitando las tierras ociosas y los monopolios. En otras palabras, reconstruyendo la sociabilidad perdida²².

Un segundo momento del primer libro es dedicado al análisis de la conquista de otros reinos. Aquí cobra particular importancia la posición adoptada por Moro dado que, aunque no coincidente con la de Maquiavelo, refleja el estado de la discusión sobre la expansión de los reinos hacia otros reinos menores anexados, sobre la constitución de los estados nacionales que comenzaban a nacer. Los métodos descriptos por Moro son similares a los que Maquiavelo hace referencia. Nos habla de la función de las intrigas, de las alianzas tácticas temporales para derrocar y someter a terceros, de la necesidad de no generar más de un enemigo a la vez, de la salvaguarda de las propias conveniencias, del uso de los botines de guerra, de la utilización de fuerzas mercenarias, de las compra de las voluntades, de las alianzas familiares, de los tratados territoriales para anexar o ceder algún territorio...²³.

Pero estas opciones que los reinos podían optar eran valoradas negativamente por Moro ya que consideraba que los proyectos bélicos perturbaban a las naciones, agotaban sus recursos, aniquilaban las poblaciones y acarreaban sólo desgracias. Su crítica está dirigida nuevamente hacia los gobernantes. Por contrapartida, "...lo que le corresponde a un soberano es cuidar el reino de sus antepasados, favorecerlo en la mayor medida posible, y convertirlo en el más floreciente, amar a sus súbditos y hacerse amar por éstos, regirlos benignamente y dejar en paz a los demás reinos, porque el que le ha correspondido es para él lo bastante grande y aun excesivo..." (Moro, 1984: 59).

De esta manera Moro toma partido contra la división entre ricos y pobres, y contra la guerra, que son consideradas contrarias a la condición humana. De aquí colige que todo Estado se debe fundar en la paz exterior y en la igualdad interior. Su preocupación es por dotar a los estados y a sus sociedades de una situación próspera, porque "la realidad

²² Entre las tareas que debe acometer el poder se encuentra la de buscar formas de castigo que eviten la pena capital a la cual Moro, por intermedio de Rafael, considera absolutamente inicuo. Para Moro el mejor castigo es que el reo trabaje para el bien público.

²³ Y continúa la enumeración de las tácticas: reunir tesoros, disminuir el valor de la moneda al realizar pagos, simular guerras para cobrar tributos, celebrar la paz para congraciarse con el pueblo, utilizar leyes olvidadas para obtener dinero, ganarse a los jueces.

demuestra cuán errados están los que creen que la pobreza del pueblo es garantía de paz” (Moro, 1984: 60).

Como observamos, la preocupación de Moro no lo aleja del realismo y la modernidad de Maquiavelo. Sin embargo hay en Moro un optimismo antropológico, una confianza en la bondad natural del hombre. Es “...la historia la que se ha desviado de la naturaleza, son los gobernantes los que han traicionado su verdadero cometido” (Campillo Meseguer, 1984: 5).

En el segundo libro Moro pasa a considerar a la política, y al poder, como origen del bien describiendo las características de la isla de Utopía. Como ya señalamos en el caso de Maquiavelo, siguiendo a Chabod, los elementos que describen al Estado moderno: territorio, población, leyes e instituciones, aparecen también como necesarios conjuntamente, aunque ninguno sin ser suficiente por sí solo, en el pensamiento de Moro.

Las primeras líneas de dicho libro nos cuentan su ubicación, sus accidentes geográficos, su extensión, sus ciudades. Pero aquí Moro nos da un dato esclarecedor, ninguna de las cincuenta y cuatro ciudades de la isla distan entre sí más de lo que se puede recorrer en un día de marcha. Si recordamos lo dicho arriba respecto de las distancias de las jurisdicciones medievales, vemos que en Utopía se mantiene dicho criterio para la organización territorial, sin embargo, un hecho fue determinante para lograr el florecimiento de dicha sociedad. En sus inicios Utopo, conquistador de estos dominios “...mandó cortar la lengua de tierra de quince millas que la unían al continente, permitiendo que el mar la circundara” (Moro, 1984: 70). En otros términos el modelo social ideado por Moro parte, para obtener su éxito, de una decisión geoestratégica. De una decisión de constituir un Estado autárquico y ejemplar. Moro ya nos había adelantado un tanto esta idea de aislamiento al presentarnos una micro utopía en el Libro I. Era la de los *polileritas* que habían logrado un buen gobierno gracias a su aislamiento territorial (Moro, 1984: 51).

De igual modo una decisión geoestratégica fue la división entre los castellano-aragoneses y los portugueses que establecieron el Tratado de Tordesillas, en 1494, en lo que para algunos es la primera frontera moderna (Cairo Carou, 1996: 5)²⁴. Por ello en Moro encontramos, junto a una organización tradicional del espacio, la decisión política de definir al territorio en el cual el poder actuará ordenando la sociedad para alcanzar una vida orientada al bien. Así lo hizo Utopo incluso con el trazado

²⁴ Señala Heriberto Cairo Carou que “[e]s importante tener en cuenta que entre la región de frontera y el límite fronterizo lineal no existe una relación evolutiva” (Cairo Carou, 1996: 6).

de las ciudades y con el sorteo de las casas que a cada uno le correspondían (y que cambiaban de habitante, por otro nuevo sorteo, cada diez años).

Otro de los elementos organizadores del espacio es el trabajo. Como sostiene Campillo Meseguer, en "...este punto se encuentra una de las novedades esenciales de la utopía de Moro. Frente a la división estamental de la Antigüedad y de la Edad Media, Moro postula el imperativo moral del trabajo como la única vía para la igualación social. Que la propiedad sea común, (...) pero que sea común también trabajo" (Campillo Meseguer, 1984: 5). Esta posición respecto del trabajo es fundamentalmente moderna ya que implicaba una forma de división de las tareas que igualaba a los hombres y mujeres y que sostenía que los conocimientos de las labores podían ser enseñadas por igual a los diferentes habitantes. En particular esto sucedía con la agricultura, actividad que todos debían aprender y realizar.

Cada uno podía aprender el oficio paterno, pero si no lo deseaba, otra familia podía actuar como conductora del aprendizaje. Es más, un solo individuo podía tener más de un oficio y realizar aquel que le pareciera más gustoso. Las horas diarias de trabajo eran seis y el resto del tiempo era dedicado por los utopianos a la comida, al descanso o a las actividades que les parecieran más gustosas. Lo único que no toleraba dicho orden, bajo ninguna medida, era que alguno de sus miembros quedara ocioso. El no ocio (negocio) era fundamental para mantener la vida en común; de la misma manera no existen ni pobres ni mendigos.

Así, el territorio, también en Moro es el asiento para el ejercicio del poder, aunque es este caso particular para el uso del bien, tal como él lo entiende. Posee, como en el florentino, una gran presencia en sus escritos y trasciende la idea de asiento convirtiéndose también en producto de la acción y determinante de ella. Aquí encontramos, del mismo modo, un concepto geográfico del espacio que concilia con su noción de la política y del poder.

Otro momento en el cual Moro nos relata los criterios de territorialidad de los utopianos es cuando destaca los motivos por los cuales ellos van a la guerra. Ellos son: la defensa de las fronteras, la expulsión de los invasores de los territorios amigos o liberar a algún pueblo amigo del yugo de un dictador. "como se ve, los utopianos tienen muchos motivos, todos ciertamente muy dignos, para emprender una guerra. Y una vez emprendida se comportan como cualquier Estado europeo de la época: por un lado, prefieren ganar con astucias y engaños, y no con la fuerza

bruta y el excesivo derramamiento de sangre (...); por otro lado, prefieren gastar dinero en contratar mercenarios en lugar de arriesgar la vida de los propios súbditos...” (Campillo Meseger, 1984: 16).

Por lo antes dicho, observamos que desde el lugar cercano al Nuevo Mundo en el cual fue ubicada la isla (Moro, 1984: 35), hasta las condiciones de vida de sus habitantes²⁵, servían para “...brindar ejemplos adecuados para enmendar los errores de ciudades, naciones, pueblos y reinos...” (Moro, 1984: 41). En otras palabras su objetivo es corregir y regenerar por medio del modelo utópico. Éste tiene como meta: “...libertad y control social, justicia y corrección moral, igualdad y vigilancia continua. En último término, se trata de articular lo moral y lo político, lo privado y lo público, la virtud de los individuos y la buena marcha del Estado” (Campillo Meseger, 1984: 18).

IV. Conclusiones

Tanto en Maquiavelo como en Moro el espacio político es el marco de materialidad en el cual se piensan y desenvuelven las relaciones de poder. Sin embargo, mientras en el florentino esas relaciones de poder no se encuentran determinadas por criterios morales, en el santo cristiano se denuncia el antagonismo entre moral y política aunque cree posible la reconciliación entre ambas con la supeditación de la segunda a la primera.

Por esto consideramos que, aunque pensadores acabalgados entre dos épocas, los rasgos que predominan en ellos son modernos. El camino de la política, de la construcción del orden, no es un camino individual guiado por la providencia, sino uno colectivo trazado por los propios hombres.

Están abandonando las formas por medio de las cuales los hombres habían justificado el orden social. En palabras de Anthony Giddens: “[l]a sociedad tradicional, por definición, continuamente mira atrás, hacia el pasado, y el pasado es su presente. Pero debido precisamente a esto, no se preocupa por la historia como tal; la continuidad entre el ayer y el hoy reduce al mínimo la claridad con que se trazan las distinciones entre lo que “fue” y lo que “es”. Una ciencia de la historia presupone, por tanto,

²⁵ “La isla de los utopianos tiene todo el aspecto de un gran hospital (comenzando por el mismo aislamiento físico, y considerando también la comida en común, la homogeneidad en el vestir, el trabajo generalizado, la vigilancia continua, etc.)” (Campillo Meseger, 1984: 17).

un mundo en que el cambio se dé en todas partes y, más en concreto, un mundo en que el pasado se haya convertido, hasta cierto punto, en una carga de la cual los hombres pretenden liberarse. *En la era moderna, los hombres ya no aceptan como necesarias para siempre las condiciones de vida en que han nacido, sino que intentan imponer su voluntad sobre la realidad con el fin de doblegar el futuro dentro de una hechura que se adapte a sus deseos*” (Giddens, 1994: 16, cursivas nuestras).

Norbert Elias (1987: 99) nos invita a reflexionar sobre el momento preciso en el cual se realizó esta transformación: “el concepto de *civilité* alcanzó su significado para la sociedad occidental en aquella época en que se rompió la sociedad caballerescas y la unidad de la Iglesia católica. El término es encarnación de una sociedad que, en su calidad de etapa en la evolución, en su calidad de matriz para la configuración específica de las costumbres occidentales o de la “civilización” fue tan importante como antes lo había sido la sociedad feudal”.

Con Maquiavelo y Moro observamos que “la nueva ciencia” no actuaba sobre el organismo estático de la teoría clásica medieval, un *corpus immobile*, sino, en cambio, sobre cuerpos volátiles en movimiento, cuerpos que consumían a sus rivales, “*corpus vorans*” (Wolin, 1973: 237). Si los individuos ansiaban mantenerse, necesitaban ser concientes de que, si no querían ser devorados en el espacio político por la voracidad ajena, debían convertirse ellos mismos en devoradores (según la solución de Maquiavelo) o en organizadores utópicos de sus sociedades.

De esta forma, el espacio político durante el Renacimiento ya no es aquello sólido, estable, inamovible e inalterable sobre el que se inscribían las relaciones sociales y de dominación de carácter “natural”, sino que pasa a ser aquello en donde los vínculos de sujeción y obediencia tallados en la naturaleza y la divinidad se han debilitado. Desde ya que la consolidación del Estado moderno en los siglos posteriores implicó que se reconstituyera la idea de un espacio político sólido, estable, inamovible e inalterable: el territorio nacional. En nuestros días parece estar nuevamente esta concepción en crisis.

Bibliografía

- Anderson, J. (s/d). “The Exaggerated Death of the Nation-state”, en Anderson, J. et al, *A Global World?*
- Bobbio, Norberto (1987). *Estado, gobierno y sociedad*, México D.F., FCE.

- Cairo Carou, Heriberto (1996). *Las fronteras*, mimeo, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Campillo Meseguer, Antonio (1984). “Moro, Maquiavelo, La Boétie, Una lectura comparada”, en *Anales de Filosofía*, Vol. II, Murcia, Universidad de Murcia.
- Cassirer, Ernst (1993). *El mito del Estado*, México D.F., FCE.
- Chabod, Federico (1987). *La idea de Nación*, México D.F., FCE.
- Duby, Georges (1995). *Año 1000, año 2000. La huella de nuestros miedos*, Santiago de Chile, Andrés Bello.
- Elias, Norbert (1987). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Madrid, FCE.
- Giddens, Anthony (1994). *El capitalismo y la moderna teoría social*, Barcelona, Labor.
- Gramsci, Antonio (1997). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Hespanha, Antonio M. (1993). “El espacio político”, en *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Hobsbawm, Eric (1999). *La era del imperio, 1875-1914*, Buenos Aires, Crítica.
- Maquiavelo, Nicolás (1995). *El príncipe*, Madrid, Planeta De Agostini.
- Marden, P. (1997). “Geographies of Dissent: Globalization, Identity and the Nation”, en *Political Geography*, Vol. 16, N° 1.
- More, Thomas (2003). *De optimo statu reipublicae deque nova insula Utopia*, versión digital.
- More, Thomas (2002). *Utopia, Community Service, Constitution Society*, versión digital.
- Moro, Tomás (1984). *Utopía*, México D.F., Nuevomar.
- Mutti, V. Gastón (2002). “Tensiones en el nuevo orden mundial: globalización, sociedad civil global y Estado nacional”, en Battcock, C., B. Dávila, M. Germain, C. Gotta, A. Manavella y M. L. Mugica (coords.) *Espacio, memoria e identidad*, Rosario, UNR Editora, Universidad Nacional de Rosario, abril.
- Ortiz, Renato (1996). “Espacio y territorialidad”, en *Otro territorio*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Sabine, George (1990). *Historia de la teoría política*, Buenos Aires, FCE.
- Skinner, Quentin (1993). *Los fundamentos del pensamiento político moderno. El Renacimiento*, México D. F., FCE.
- Skinner, Quentin (1998). *Maquiavelo*, Madrid, Alianza.
- Skinner, Quentin (2003). *El nacimiento del Estado*, Buenos Aires, Gorla.
- Wolin, Sheldon (1973). *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Buenos Aires, Amorrortu.

Palabras clave

Moro - Maquiavelo - espacio político - Estado - territorio - orden político

Key words

Moro - Maquiavelo - political space - state - territory - political order

Abstract

The borders of the state seem to be the most accepted way of understanding how we relate with the environment. In this naturalization the political space became into state territory. They are thought as synonymous, identifying them with the borders of the materiality. The State is the clue to this explanation, although discussions about the lost of its relevance develop. However, before being a natural reference, this position was built by means of the institutionalization of taxes and administrative centralization, language, currency monopoly, legal units, and a relative indoor peace. This progressive centralization place us in front of the problem of power organization, in terms of concentration in a decision's nucleus and its exercise on a community bigger than premodern political unit. To find this process out we will enquire the way discussed by Maquiavelo and Moro the arising of original constitution of political space that it will heritage us the main characteristics of the relation between politics and territory

El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile*

CARLOS HUNEEUS

Universidad de Chile

corpcerc@rdc.cl

FABIOLA BERRÍOS

CERC

fberrios@gmail.com

Este artículo analiza el rol del Congreso en el presidencialismo chileno y se concentra en el examen de sus funciones y su evolución en los quince años de la nueva democracia. El legislativo ha desarrollado una amplia e importante labor, cumpliendo varias funciones, y el Senado se ha fortalecido, restando atribuciones al presidente. Si el desarrollo político antes del golpe militar de 1973 se caracterizó por la disminución de las facultades del Congreso y un aumento de las atribuciones del presidente, la evolución desde 1990 ha sido hacia una cierta disminución de la centralidad decisoria del Ejecutivo en beneficio del Congreso. Esta tendencia fue confirmada por la importante reforma constitucional de 2005, que faculta al legislativo a intervenir en la designación de nuevas autoridades, como los ministros del Tribunal Constitucional. El mayor protagonismo del parlamento es un indicador del dinamismo del régimen presidencial, que requiere un Congreso que cumpla un activo rol en el proceso político, sin que ello signifique avanzar hacia el semipresidencialismo o hacia una forma parlamentaria de gobierno. Este desarrollo puede también encontrarse en Brasil y Argentina, y el artículo analiza interesantes estudios sobre el Congreso en ambos países preparados por politólogos de esos países.

*“Las palabras **solas** son mejores que los números solos. Las palabras **con** números son mejores que las palabras solas. Y los números tienen sentido, o un sentido mucho mayor, **dentro** de la teoría verbal” (Sartori, 1980: 375).*

Este artículo analiza el rol del Congreso en el presidencialismo chileno y se concentra en el examen de sus funciones y su evolución a lo largo

* La investigación que ha dado lugar a este artículo ha sido posible con el apoyo del proyecto Fondecyt N° 1020790. Algunos de los temas tratados en este artículo fueron analizados en el trabajo de ambos autores, aunque han sido revisados y actualizados cada

de los quince años de nueva democracia. Estas han cambiado en los tres lustros, con un fortalecimiento del Congreso, especialmente del Senado, que ha restado atribuciones al presidente. Si el desarrollo político de la Constitución de 1925 se caracterizó por la disminución de las facultades del Congreso y un incremento de las del presidente, especialmente en temas económicos la evolución desde 1990 ha sido hacia una cierta disminución de la centralidad decisoria del Presidente en beneficio del Congreso, que ha cumplido diversas funciones en el sistema político.

Esta tendencia ha sido confirmada por la importante reforma constitucional de 2005, que hace intervenir al legislativo en la designación de nuevas autoridades, como los ministros del Tribunal Constitucional, nombrando a cuatro de sus diez miembros¹, y la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005 ha explicitado la estrecha relación existente entre ambos poderes del Estado.

El mayor protagonismo del parlamento es un indicador del dinamismo del régimen presidencial. Sostenemos que esta forma de gobierno requiere un Congreso que cumpla un activo rol en el proceso político, sin que ello requiera avanzar hacia el semipresidencialismo o hacia una forma parlamentaria².

Chile constituye un interesante *deviant case* sobre la viabilidad del presidencialismo en las nuevas democracias de América Latina de “la tercera ola” (Huntington, 1991) que contradice las generalizaciones hechas acerca de su incapacidad para alcanzar un sistema político estable. También contradice a quienes afirman que para que el presidencialismo funcione se requiere que el jefe de Estado cuente con una clara mayoría en el Congreso (Mainwaring, 1993: 198-228; 1989: 157-179), pues los tres presidentes de la *Concertación* no han tenido mayoría en el Senado por la existencia de *senadores designados* que han apoyado a la oposición.

Se emplea el método del *deviant case* porque Chile es un presidencialismo exitoso, sólo comparable al del Uruguay en las democracias de la tercera ola. Este permite “desvelar la excesiva simplificación teórica del esquema predictivo e identificar los nuevos factores que lo complementan” (Kendall y Wolf, 1974: 158). Puede tener una gran relevancia teórica en la medida en que “... sus resultados pueden debilitar la propo-

uno de ellos, “El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile”, en *Revista de Derecho Público*, N° 66, 2004.

¹ Los cuatro serán nombrados por el Senado, aunque dos deberán ser propuestos por la Cámara (Art. 81 de la carta fundamental). En la Constitución de 1980, el Senado elegía uno de los siete miembros.

² Este argumento se desarrolla en Huneus (2005).

sición original y sugerir una propuesta modificada que puede ser más sólida, cuya validez se puede establecer a través de un análisis comparado que se haga posteriormente” (Lijphart, 1971: 692). El artículo tendrá presente las otras experiencias de América Latina, con especial atención al caso de Argentina.

Chile tuvo una prolongada continuidad democrática desde el siglo XIX, interrumpida por la dictadura del general Carlos Ibáñez (1926-1931), que permitió desarrollar a los partidos y el Congreso, que se convirtió en una importante institución del sistema político (Collier y Sater, 1998). Federico Gil, uno de los principales estudiosos del sistema político anterior al régimen de Pinochet, lo reconoció así de la siguiente manera: “a diferencia de otros Congresos de América Latina, el Congreso chileno no es un organismo de papel. Es una corporación independiente, elegido correctamente, que delibera adecuadamente, controla la autoridad del ejecutivo y participa activamente en la determinación de las políticas nacionales” (Gil, 1966, citado en Nolte, 2003: 44).

Primeramente haremos una revisión de los estudios sobre el Congreso en el marco más amplio del análisis del presidencialismo que ha puesto énfasis en sus debilidades, sin examinar sus capacidades. Este análisis examina algunas cuestiones metodológicas, como el énfasis de ciertos comparativistas por el examen de las constituciones como una manera de conocer las atribuciones del presidente, un error porque sólo una parte de las instituciones se define por el ordenamiento jurídico, tarea que considera el constitucionalista. También advertiremos contra un abusivo empleo de indicadores cuantitativos sobre el proceso legislativo, como el número de leyes, los vetos y las urgencias, porque pueden entregar una visión parcial del mismo y hay que hacer un análisis cualitativo. En tercer lugar, las preguntas que guían nuestra investigación se formulan a partir de la realidad latinoamericana y de los estudios hechos en la región, que cuenta con destacados politólogos e interesantes investigaciones y no desde la realidad del Congreso de los Estados Unidos, cuyas singularidades impiden que se planteen cuestiones que ayuden a comprender a las asambleas de la región. Después nos centraremos en el examen del Congreso chileno, revisando sus funciones desde la inauguración de la democracia en 1990. Este análisis tiene en cuenta la etapa del Congreso anterior al régimen de Pinochet, que constituye un antecedente relevante para comprender algunas de las singularidades de la actual legislatura.

El estudio del Congreso

El fracaso de la democracia en América Latina ha sido el mayor obstáculo para el estudio de los parlamentos. La preocupación de los científicos sociales en el pasado estuvo en otros temas, como las causas de la supremacía militar³, la inestabilidad política (King, 1956: 21-35), o los obstáculos económicos al desarrollo político (O'Donnell, 1973), en que la teoría de la dependencia tuvo una gran responsabilidad en postergar el examen de los factores institucionales (Cardoso y Faletto, 1969). El libro sobre el desarrollo político de uno de los más destacados científicos sociales brasileños de esa época no menciona a los partidos, Congreso o presidencia y la única referencia a la democracia en escuetas dos páginas es respecto a la norteamericana (Jaguaribe, 1973: 546-547).

Pese a admitirse la importancia del Parlamento en la democracia, los analistas de las transiciones de la “tercera ola” no lo han estudiado⁴. El interés científico se centró en el examen de los factores que explican el cambio de régimen⁵, los que contribuyeron o dificultaron la consolidación del orden pluralista el rol de las élites⁶, las condiciones que explican el surgimiento de los partidos⁷ y, en los casos latinoamericanos, las políticas aplicadas para superar el subdesarrollo y la pobreza⁸. De ahí que sea acertada la conclusión de un estudioso estadounidense cuando señaló, al editar un libro sobre este tema, una de escasas excepciones, “los Congresos en América Latina han recibido escasa atención y no han sido bien comprendidos” (Morgenstern y Nacif, 2002: 5). No sólo hay pocos estudios, sino que los existentes están muy influidos por la bibliografía sobre el Congreso de los Estados Unidos, a pesar de reconocerse, que “los Congresos en América Latina no se parecen ni se comportan como el Congreso en los Estados Unidos” (Morgenstern y Nacif, 2002: 18).

La escasez de publicaciones académicas sobre el Congreso en América Latina es una realidad desde hace bastante tiempo. Hace tres décadas, Packenham formuló una generalización que mantiene actualidad: “los estudios (sobre los Congresos) están desproporcionadamente concentrados en

³ Ver Rouquié (1981, 1982 y 1984) y Stepan (1971, 1973, 1978 y 1988).

⁴ Por supuesto hay excepciones, como Liebert y Cotta (1990) y Pasquino (1995).

⁵ La bibliografía sobre la transición y consolidación de la democracia es muy amplia, Baloyra (1987), Linz y Stepan (1996), Santamaría (1982), O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986).

⁶ Por ejemplo, Higley y Burton (1989: 17-32).

⁷ Linz y Montero (1986).

⁸ Haggard y Kaufman (1995).

los Congresos estatales y en el Congreso Federal de los Estados Unidos, en estos estudios algunas de las preguntas cruciales (principalmente, las consecuencias de la actividad legislativa en el resto del sistema político) han sido virtualmente ignoradas. Fuera de los Estados Unidos y especialmente en los países del llamado Tercer Mundo, el conocimiento de los Parlamentos y sus relaciones con las otras instituciones y procesos están severamente limitados” (Packenham, 1970, reproducido en Norton, 1990: 81).

El reducido interés en el Congreso se ubica en un marco de visión crítica del presidencialismo, que tiene su origen en trabajos de Juan Linz. Este, a partir de sus estudios sobre la caída de los regímenes pluralistas en Europa y América Latina (Linz y Stepan, 1978) sostuvo que el presidencialismo posee debilidades institucionales que no le permitirían al gobierno enfrentar situaciones de crisis que amenazaran su continuidad⁹. El parlamentarismo sí tendría los recursos para enfrentar esas circunstancias, lo cual haría necesario adoptarlo en América Latina, para hacer viable la democracia.

Tres serían las debilidades del presidencialismo. En primer lugar, tener una legitimidad dual, pues el presidente y el Congreso son elegidos en contiendas electorales separadas que dan lugar a distintas mayorías, que puede conducir a conflictos que pongan en riesgo la estabilidad de la democracia. En segundo lugar, el presidente es elegido por un período fijo, lo cual introduce una rigidez para cambiar al Jefe de Estado en situaciones de crisis. Por último, es un sistema con un solo ganador, pues el que obtiene la presidencia consigue todo, mientras que los candidatos derrotados quedan excluidos, porque no hay instituciones desde las cuales puedan seguir actuando en política con un rol relevante.

Estos argumentos dieron origen a una amplia bibliografía, sobresaliendo el libro de Shugart y Carey¹⁰, que criticaron la interpretación de Linz e hicieron aportes al estudio de este tipo de sistema político (Nohlen y Fernández, 1991). Afirman que no existe un solo tipo de presidencialismo y que las críticas de Linz sólo serían aplicables al presidencialismo “fuerte” y no a los “débiles”, como los de Costa Rica y Estados Unidos (Shugart y Carey, 1992: 165).

Además, discreparon de la visión de Linz sobre los efectos perversos de la legitimidad dual, pues no habría nada determinante en ello, ya que dependería de la capacidad del Ejecutivo para lograr acuerdos con el

⁹ Esta posición la expuso en diversos artículos Linz (1990a: 51-69), Linz (1990b: 84-91), Linz y Valenzuela (1994: 3-87). Para el caso de Chile, Linz y Valenzuela (1994: 91-150).

¹⁰ Ver Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997: 47-48).

Legislativo, y ello estaría relacionado a su capacidad para entenderse con los partidos de oposición. Tampoco compartieron su postura pesimista de que el presidencialismo carecería de capacidad para enfrentar crisis graves, pues los desplomes de las democracias en Europa en los años '30 tuvieron causas más complejas que las provenientes de la forma de gobierno y más bien tuvieron que ver con graves conflictos políticos y socioeconómicos¹¹. Ello estaría demostrado por el colapso de democracias parlamentarias, como la República de Weimar (1918-1933) en Alemania (Shugart y Carey, 1992: 42).

Con todo, Shugart y Carey coincidieron con Linz en considerar al Jefe de Estado como una institución decisiva en el presidencialismo, por tener poderosas facultades frente al Poder Legislativo, que lo convierten en el eje decisivo del proceso político. Esas atribuciones son la iniciativa exclusiva del primer mandatario en ciertas materias de ley, el poder de veto para frenar iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso y consideradas ajenas a sus proyectos, la posibilidad de gobernar por decreto, decidiendo sobre temas legislativos, las urgencias para acelerar la tramitación de los proyectos de ley, y el derecho de recurrir al plebiscito cuando hubiera discrepancias con el Parlamento.

Si bien es cierto que el título del libro, de Shugart y Carey (1992), *Presidents and Assemblies*, anuncia que se analizarían ambas instituciones, los autores se concentran en el estudio del Poder Ejecutivo, y los parlamentos son analizados desde la tesis de que estarían subordinados a las decisiones de aquél. Sin desmerecer la relevancia del texto, su base empírica es limitada, pues se apoyan especialmente en el examen de las constituciones y en el análisis de elecciones. Cuatro de los doce capítulos de esta obra tratan sobre temas electorales y la casi totalidad de los cuadros se refieren a resultados de los comicios de presidentes o de partidos. Además, recurren a la literatura secundaria publicada en inglés, sin considerar los estudios nacionales, y la información reunida sobre algunos casos de mayor relevancia, como Chile, que es el más citado, es restringido¹².

¹¹ Estos argumentos fueron reiterados luego por Shugart: “no está claro hasta qué grado el presidencialismo *per se* es responsable por la tasa de éxito inferior de las democracias presidenciales”, concluyendo que el colapso de la democracia se explica más por factores socioeconómicos, que por el régimen de gobierno: “debido a que el nivel de vida es un factor sustancial que contribuye a la viabilidad de la democracia, el grado de responsabilidad del presidencialismo por el fracaso de la democracia no es claro” Mainwaring y Shugart (1997: 401).

¹² El índice contiene 23 menciones de la palabra Chile y 8 referencias temáticas; Brasil, 19 y 4 respectivamente; Colombia, 16 y 7; Costa Rica, 9 y 4; Argentina, 3 y 4; Estados Unidos, 16 y 4; Francia, 14 y 6, respectivamente.

Otros autores, siguiendo a Linz, y tomando como modelo de presidencialismo el de Estados Unidos, vieron las debilidades de esta forma de gobierno en el sistema multipartidista, que impediría al primer mandatario tener una mayoría en el Congreso para impulsar su programa, y provocaría conflictos con el Poder Legislativo que dañarían la eficacia del gobierno y podrían amenazar la estabilidad de la democracia¹³. Se lograría un gobierno dividido, con distintas mayorías en el Ejecutivo y el Congreso, que condenaría al sistema político a una parálisis decisoria que castigaría severamente la gobernabilidad. Un autor sostuvo que “la combinación de un sistema de partidos fraccionado y el presidencial no conducen a la estabilidad de la democracia porque fácilmente crea dificultades en las relaciones entre el Presidente y el Congreso” (Mainwaring, 1989: 168). Esta interpretación prefiere el bipartidismo, sosteniendo que la existencia de dos partidos ayuda al desarrollo de la democracia, como se ha afirmado en relación al caso argentino (Jones, 2002: 213-253).

No queremos sugerir que la única estrategia de investigación sobre el presidencialismo tenga que ser una empresa intelectual de carácter monumental, como la de Von Beyme (1999) sobre el parlamentarismo, pero es necesario considerar diversos factores institucionales, políticos e históricos que influyen en el presidencialismo y en el Congreso, lo cual requiere el apoyo de especialistas de los países considerados. Este tipo de estrategia de investigación fue la que desarrolló Dahl para formular una teoría de la oposición, convocando a destacados especialistas de las principales democracias occidentales (Dahl, 1966: 332-386) y ha sido usada recientemente con éxito en un importante libro sobre el Congreso (Morgensten y Nacif, 2002).

El restablecimiento de la democracia desde fines de los años '70 marca un nuevo escenario muy interesante, porque se pueden estudiar las instituciones y procesos políticos luego de dos décadas de continuidad democrática en la mayoría de los países. Un análisis de las funciones del Congreso requiere tener información reunida durante un período relativamente largo, en que existen diferentes mayorías en el Poder Ejecutivo y Legislativo y se enfrenten problemas que permitan mostrar sus capacidades a las instituciones.

En países con tradición democrática anterior, como Chile y Uruguay, las relaciones entre el Presidente y el Congreso tienen que analizarse desde su perspectiva histórica, de tal manera que la disposición a la

¹³ Un muy buen análisis de la bibliografía sobre el presidencialismo y el debate sobre sus capacidades hace Nolte (2004: 55-88).

cooperación y al compromiso posterior a las dictaduras militares tiene, en cada caso particular, que verse como un distanciamiento de la relación conflictiva que condujo al colapso de la democracia. Las elites sacan lecciones del fracaso del pasado para hacer posible que las instituciones funcionen mejor en la nueva democracia (Bermeo, 1992: 273-291).

El Congreso juega un rol más activo en las nuevas democracias que en las consolidadas, por las necesidades planteadas por el cambio de régimen, que requiere dismantelar las bases institucionales del régimen militar y reemplazarlas por estructuras democráticas. De ahí la intensa actividad legislativa durante la transición y al comienzo de las nuevas democracias. Sin embargo también es intensa la labor legislativa cuando la democracia está consolidada, aunque de distinta naturaleza por abarcar materias de mayor complejidad, referidas a las demandas de perfeccionamiento del sistema político y económico.

Aunque varios casos muestran el fracaso de gobiernos, pues doce presidentes no pudieron terminar su mandato en los años '90, excluyendo a Haití, en todos se ha mantenido la continuidad democrática (Valenzuela, 2004: 5-19). En Ecuador y Brasil los presidentes Bucaram y Collor de Melo, respectivamente, fueron destituidos por el Congreso por irregularidades cometidas. Esto es interpretado como una demostración del poder de los parlamentos, que solucionan conflictos políticos, función que en el pasado tuvieron los militares (Pérez Liñán, 2003: 149-164; 2005: 51-74). En el Perú, el presidente Alberto Fujimori huyó a Japón antes de ser acusado por el Congreso por los abusos de poder, después de haber establecido un régimen plebiscitario que restringió fuertemente los derechos de la oposición (Kenney, 2004).

¿Neoinstitucionalismo o derecho constitucional?

Existe una cierta tendencia en varios estudios del presidencialismo a poner especial atención en el examen de las constituciones para identificar las singularidades de esta forma de gobierno, asumiendo que allí se encuentran las atribuciones del jefe de Estado y que ellas se practican¹⁴. Estos enfoques tienen una errada visión del poder presidencial, pues sabemos desde los padres fundadores de la ciencia política que la legiti-

¹⁴ Los poderes de los presidentes en América Latina se describen de acuerdo a las constituciones de cada país, Carey, Amorin Neto y Shugart (1997). También se ciñen al texto constitucional Colomer y Negretto (2003: 13-61).

midad legal es apenas una parte del orden político; muchas instituciones no se aplican en la realidad y los presidentes tienen fuentes de poder sacadas de fuera del texto constitucional. Estas debilidades se notan en el trabajo de Shugart, escrito con Scott Mainwaring (1994: 397-418), un estudioso estadounidense del Brasil, en el cual se sostiene que el presidente de Chile en 1973 era el más poderoso de los 15 países considerados en el estudio, y el de Argentina uno de los más débiles de los casos de América Latina, Estados Unidos y Filipinas. El presidente chileno de antes de Pinochet tendría más poder legislativo que la figura construida por el régimen autoritario en la Constitución de 1980¹⁵.

Esta afirmación es equivocada porque la carta fundamental de 1980 fue diseñada a la medida del General Pinochet, entregando al presidente una cantidad de atribuciones mayores que las que tenía en la Constitución de 1925. Esto llevó al debilitamiento de las prerrogativas que poseía antes el Congreso Nacional y se le desplazó geográficamente a Valparaíso, para que el presidente pudiera actuar con mayor autonomía y el parlamento tuviera un papel secundario (Huneeus, 2000, cap. VI).

Las limitaciones del enfoque usado por Mainwaring y Shugart son aún más notorias cuando se examina el caso argentino. La realidad política los contradice porque el presidente ha concentrado una enorme cuota de poder, especialmente en la primera presidencia de Menem, y ahora con Néstor Kirchner. Tres fueron las medidas empleadas por Menem para ejercer una poderosa presidencia. En primer lugar, los decretos de necesidad y urgencia (DNU) referidos a importantes materias legislativas, sin el acuerdo del Congreso y sin ser posteriormente ratificadas por éste, abarcando los más variados temas: económicos, tributarios y políticos, como por ejemplo la reorganización de los ministerios¹⁶. En segundo lugar, las leyes de delegación de facultades legislativas, con las cuales impulsó su ambicioso plan de reforma económica dirigida por el Minis-

¹⁵ Incluía los países de América del Sur y algunos de América Central, más Estados Unidos, Filipinas y Corea del Sur. El presidente de Chile en 1973 tenía un total de 12 puntos, 8 tenía en 1970, antes de la reforma constitucional de ese año, y apenas 5 en 1989.

¹⁶ Entre julio de 1989 y el 24 de agosto de 1994 (fecha de la entrada en vigencia de la reforma constitucional), Menem dictó 336 DNU, diez veces más que todos los dictados en la historia argentina desde la aprobación de la Constitución en 1853, pues entre este año y 1989 se dictaron sólo 35. Cabe señalar que no todos fueron reconocidos en el título por el Ejecutivo, solo 166 casos lo dicen explícitamente, 49 por ciento lo reconoció, en los demás, no lo admitió, 170. (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: 443-474). Néstor Kirchner ha hecho un amplio uso de los DNU, pues no ha enviado el reglamento al Congreso para aplicar el texto constitucional que limita su uso.

tro de Economía Domingo Cavallo¹⁷, que implicó la privatización de empresas, la desregulación de los servicios públicos y la apertura de la economía. En tercer lugar, controló la composición de la Corte Suprema, designando a abogados cercanos a sus posiciones políticas, lo cual le permitió aumentar su poder e influencia, pues dispuso de un máximo tribunal que le facilitó su gestión, en vez de ser éste un poder de control del sistema democrático¹⁸.

Estos y otros antecedentes llevaron a algunos analistas a sostener que se estaba ante un hiperpresidencialismo, con un Congreso como institución de marginal relevancia en el proceso político (Nino, 1996: 161-174). Una perspectiva similar, considerando además el empleo de un liderazgo plebiscitario, llevó a O'Donnell (1994: 55-69) a calificar al sistema político argentino como una democracia delegativa, por la altísima centralización de atribuciones en el presidente¹⁹, en la cual se alterarían aspectos centrales del orden pluralista.

El poder del presidente en Argentina no ha impedido que el Congreso haya tenido un rol más relevante de lo que se afirma al examinar el texto constitucional y las decisiones presidenciales. Ana María Mustapic no es partidaria de calificar al régimen argentino como de “presidencialismo fuerte”, sino más bien como un caso de “centralismo limitado” (Mustapic 2000: 571-595), porque el Ejecutivo depende en buena medida de las decisiones del Congreso y los legisladores: “El Congreso no puede ser ignorado” (Mustapic, 2000: 578). Y la disciplina de los legisladores no es algo automático con lo que cuente el presidente, sino que “hay que producirla” (Mustapic, 2000: 581). Esta interpretación del sistema político argentino ha sido confirmada en otras investigaciones en las que se analizaron las privatizaciones durante el gobierno de Menem, concluyéndose que el presidente no pudo actuar en forma autónoma, sino que debió considerar al Congreso (Llanos, 2001: 67-99).

En dos de las diez leyes de privatizaciones —petróleo y sistema de pensiones—, el Ejecutivo tuvo que retirar del Congreso el proyecto original y reemplazarlo por otro texto en el que debió considerar las críticas de los parlamentarios. Estos cambios los tuvo que hacer a pesar de que el Ejecutivo tenía mayoría en ambas cámaras y Menem gozaba de amplio

¹⁷ Sobre la gestión de Cavallo en el primer gobierno de Menem, ver Huneus (1997: 207-228).

¹⁸ El presidente Néstor Kirchner, elegido en abril de 2003, procedió a cambiar a los ministros nombrados por Menem, designando a abogados de prestigio, aunque también con cercanías políticas con él.

¹⁹ Para una crítica a esta posición de O'Donnell, véase Peruzzotti (2001: 133-155).

liderazgo en el partido. Cuando aplicó el veto, el Ejecutivo nunca volvió al proyecto original, sino que debió introducir modificaciones que tomaran en cuenta las posiciones de los parlamentarios (Llanos, 2001: 85). El Ejecutivo tenía que estar pendiente de la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso pues no bastaba con enviarlos y esperar su rápida aprobación por respeto a la posición del Ejecutivo. Para lograrlo, el presidente debía cultivar relaciones con parlamentarios así como también lo hacían sus más cercanos colaboradores, con la participación paralela del Ministerio de Economía. Esto prueba que “hubo un intenso proceso de negociación por el cual el Ejecutivo pudo controlar el contenido de sus políticas” (Llanos, 2001: 87).

Los estudios del sistema político del Brasil también apuntan en la dirección de un sistema presidencial con un Congreso que tiene bastante poder y el jefe de Estado tiene una menor autonomía²⁰. Esta bibliografía contradice los estudios, como el de Mainwaring, que sostienen que el sistema político brasileño se caracteriza por un presidente débil, una baja eficacia gubernativa, fragmentación del sistema de partidos, alta volatilidad electoral y una débil disciplina parlamentaria, que lleva a que el parlamento sea una institución de escasa influencia en el sistema político (Mainwaring y Shugart, 1997: 55-109). Las investigaciones realizadas por politólogos brasileños muestran una realidad diferente: un régimen político más eficiente, un parlamento con una mayor eficacia decisoria y un presidente con capacidad de encontrar apoyos en el Congreso (Figueiredo, Cheibub y Limongi, 2003: 62-83; 2000: 151-170). En la práctica, el presidencialismo brasileño funciona con una importante dinámica parlamentaria, por la eficacia decisoria que tiene el Congreso, que, a su vez, representa los intereses de los partidos en un régimen federal (Lamounier, 2003: 269-291).

Finalmente, el poder del presidente no descansa sólo en los recursos que le entrega la Constitución, sino también en el control o influencia que ejerza en su partido o en la coalición que lo apoya, con lo cual puede conseguir que los parlamentarios saquen adelante la legislación que le es prioritaria. Esa fue la base fundamental del poder presidencial en el México del PRI²¹. Una relación descuidada con su partido puede debilitar al presidente, como le ocurrió en Chile a Eduardo Frei Montalva (1964-

²⁰ Un minucioso e interesante examen de la amplia bibliografía brasileña sobre el sistema político en el Brasil hace Palermo (2000).

²¹ Véase, por ejemplo, Espinoza (1999: 56-74), Krauze (2001), Weldon (1997: 225-258).

1970), que vio dificultada su gestión por la aparición de fracciones que discrepaban públicamente de sus políticas, lo que condujo a serios conflictos con el Ejecutivo y al interior del PDC, que desembocaron en su división en 1969²², surgiendo así el MAPU. Salvador Allende (1970-1973), también tuvo problemas con su partido, el Socialista, no logrando persuadir a su dirección de llegar a un acuerdo con la Democracia Cristiana, que hubiese posibilitado una solución pacífica a la grave crisis política del invierno de 1973. Actualmente, las diferencias al interior del justicialismo y las tensiones entre el Presidente Kirchner y algunos de los barones del partido mayoritario de Argentina provocan tensiones en el gobierno y en el parlamento que repercutirán adversamente en el desempeño de ambas instituciones y en el desarrollo de la democracia.

Visiones norteamericanas sobre el Congreso chileno

A pesar de la larga trayectoria democrática de Chile, los científicos políticos no han estudiado el Congreso²³. Sólo se dispone de un estudio monográfico sobre el parlamento en Chile realizado por un especialista estadounidense y escrito antes del colapso de la democracia en 1973 (Agor, 1971). Sin embargo, es una investigación especializada, pues se concentra en el Senado y, más aún, en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, que era y sigue siendo la principal comisión de la Cámara Alta.

El artículo de Valenzuela y Wilde (1984: 5-40) no es una investigación propiamente tal sobre el órgano legislativo, sino que desarrolla una tesis del primer autor a partir de estudios hechos por él en los años '70 sobre la política local en la antigua democracia, caracterizada por negociaciones y compromisos políticos particularistas, articulados por los parlamentarios, con una enorme influencia en la calidad del sistema político, debido a que habían servido para integrar a los ciudadanos al mismo. Sin embargo, esta interpretación contempla apenas un aspecto de la cuestión y no considera que ese tipo de políticas tuvieron efectos negativos, por ejemplo, en el desarrollo económico, pues constituyeron uno de los factores que provocaron la inflación crónica que afectó al país

²² Los conflictos al interior del PDC y sus repercusiones en el gobierno han sido analizado en Huneus (2003: 121-161).

²³ Los constitucionalistas han estudiado el Congreso. Para el actual, véase Cea Egaña (2001: 501-516) para el Congreso antes de 1973, Tapia Valdés (1996).

durante gran parte del siglo XX, debido a que los parlamentarios entregaron, con fundamentos más bien ficticios, beneficios económicos a individuos o grupos de interés²⁴. Este perjuicio fue evidente en el sistema previsional y condujo a la creación de múltiples variantes favorables a los intereses de los diferentes grupos, lo que provocó un daño al sistema público de pensiones y a la economía nacional. Estas repercusiones negativas de la práctica parlamentaria explican que se haya eliminado esta facultad en la reforma constitucional de 1970, extendiendo el espíritu de la reforma de 1943 que restringió la interferencia de los legisladores en la gestión económica del Estado, para ampliar la del Ejecutivo en ella²⁵.

Los estudiosos del Congreso chileno de la nueva democracia también han sido politólogos norteamericanos, aunque los resultados son dispares. Carey (1999: 569-603), que ha escrito sobre los parlamentos de diversos países, se apoya en la literatura secundaria en inglés para comprender el proceso político chileno, sin tomar en cuenta la publicada en castellano, y su esfuerzo por comprender las singularidades de la transición y consolidación de la nueva democracia se apoya en un reducido trabajo de campo. Por estos motivos, arriba a conclusiones demasiado generales, como cuando afirma que “la característica más destacada del Congreso chileno en la era de la postransición es la preeminencia de dos coaliciones multipartidistas, particularmente en contraste con el sistema de partidos del Congreso en la era anterior a la transición” (Carey, 2002: 253).

Shugart y Carey destinan bastante atención al caso de Chile, pero hacen un análisis que descuida aspectos centrales de la evolución política desde finales del régimen militar, como la reforma constitucional de 1989 (Andrade, 1991), que introdujo numerosos e importantes cambios a la carta fundamental de 1980, incluyendo la composición del Senado.

Hay algunas excepciones al estudio del Congreso en la nueva democracia. La primera es el libro de Siavelis²⁶, que analiza la presidencia, el sistema de partidos y el Congreso durante el primer gobierno democrático, en el contexto del cambio de régimen político y la evolución institucional de Chile antes de 1973. Tiene la limitación de apoyarse en el examen de la política en el primer período legislativo (1990-1994), que se caracterizó por las condiciones iniciales de la nueva democracia, que impusieron cier-

²⁴ Por ejemplo, suponer un mayor precio del cobre. Entrevista con Sergio Molina, 6 de julio 2004, ex director de presupuesto durante el gobierno de Jorge Alessandri y ministro de Hacienda durante tres años de la administración de Frei Montalva.

²⁵ Ver Molina (1970: 77-88).

²⁶ Ver Siavelis (2002), Morgenstern y Nacif (2002: 79-113) y Lanzaro (2003: 203-249).

tas singularidades en las relaciones entre el presidente y el Congreso que después no se mantuvieron, como el exagerado presidencialismo que el autor vio como el principal rasgo del orden político²⁷.

La segunda es la investigación que lleva adelante Detlef Nolte en el Instituto Iberoamericano de Hamburgo, Alemania, en el marco de un estudio sobre el parlamento en diversos países de la región²⁸. Hay un estudio de campo que abarca hasta el tercer gobierno democrático y se hace uso de una amplia base empírica, incluyendo una encuesta a los senadores.

El perfil institucional del Congreso en Chile. ¿Congreso fuerte o débil?

La interpretación dominante de los estudiosos norteamericanos del Congreso en América Latina es que se trata de una institución que está dentro de un sistema político caracterizado por la asimetría de autoridad entre un presidente muy poderoso y un Congreso débil, subordinado a las decisiones del primero, que cuenta con un amplio abanico de recursos institucionales para mantener su supremacía²⁹. Las principales atribuciones del presidente son la iniciativa exclusiva en numerosas materias de ley, la posibilidad de dictar decretos sobre algunos temas legales, como ocurre en Argentina y Brasil, la determinación de la agenda legislativa mediante la iniciativa exclusiva, forzar el ritmo del trabajo legislativo con las urgencias y frenar la acción del Legislativo mediante vetos.

La experiencia desde 1990 muestra que el poder del presidente frente al Congreso da cuenta de una realidad más compleja. Las facultades, entregadas por la Constitución al presidente, pueden ser usadas de diferente manera, dependiendo de los objetivos del Jefe de Estado, por ejemplo, buscar o no una buena relación con el Congreso con la finalidad de

²⁷ Siavelis (2002: 19) sostuvo que “la habilidad del ejecutivo para declarar la urgencia legislativa, combinada con la habilidad para convocar a sesiones extraordinarias, le entrega al presidente poderosos poderes para fijar la agenda del proceso legislativo. Adicionalmente, para asegurarse que sus proyectos tendrán iniciativa, los presidentes también pueden usar estas facultades para desentrañar el proceso legislativo y prevenir que sea considerado por el congreso”. A continuación, señala que ello no ha ocurrido, pero podría ocurrir en el futuro: “aunque los presidentes Aylwin y Frei usaron estas facultades con una relativa flexibilidad, nada asegura que futuros presidentes serán tan generosos en su uso”.

²⁸ Nolte (2003: 43-67, 2004: 55-88), Llanos y Nolte (2003: 54-86).

²⁹ Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Shugart (1994) y Siavelis (2002) desarrollan estas ideas para el caso de Chile.

lograr la aprobación de su agenda legislativa y cumplir su programa de gobierno. Un recurso constitucional destacado por los estudiosos del presidencialismo es el veto, presentado como un poderoso recurso del primer mandatario para detener decisiones del Congreso que él rechaza (Shugart y Carey, 1992). Sin embargo, su importancia práctica debe medirse a través del examen de su utilización, porque el presidente puede no utilizarlo, enviando al Congreso aquellos proyectos de ley que cuentan de antemano con un ambiente favorable a su aprobación. El presidente se inhibe de enviar aquellos proyectos de ley que sabe de antemano que serán rechazados por la oposición y evita una confrontación con el Congreso que le puede frenar el despacho de otras iniciativas legales que son importantes para cumplir su programa.

El veto ha sido muy poco utilizado por los tres presidentes. Entre 1990 y 2002 hubo sólo 45 vetos, de los cuales 32 fueron aprobados por el Congreso, 7 fueron parcialmente aprobados y 4 fueron rechazados³⁰. De los últimos 11 casos, sólo 3 fueron insistidos por el presidente y los demás quedaron sin efecto porque el Ejecutivo desistió de su insistencia. Un análisis de los proyectos de leyes vetados por el presidente muestra que se trata de materias diversas y no siempre relevantes. En algunos casos, los vetos fueron solicitados por los propios parlamentarios, porque encontraron errores en los proyectos de ley aprobados por el Congreso, considerando necesario corregirlos mediante este mecanismo. En consecuencia, el veto es un procedimiento que ha tenido una relevancia marginal en las relaciones ejecutivo-legislativo.

El segundo recurso del presidente para imponer su autoridad sobre el Congreso es el de las urgencias³¹, con las cuales puede acelerar la tramitación de los proyectos de ley que se encuentran en alguna de las cámaras. Tampoco el presidente hace uso de este mecanismo en forma unilateral, sino que previamente lo concuerda con el Congreso, averiguando cuál es su disposición para aprobar el proyecto en el plazo deseado por él. Si la información que recibe es que ello no se logrará en el tiempo deseado, no solicita la urgencia. En la práctica, la urgencia tiene la función de definir las prioridades del Ejecutivo, más que indicar el tiempo en que desea que los proyectos sean despachados por el Congreso.

³⁰ Debemos esta información a Carlos Carmona, jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuya ayuda agradecemos.

³¹ Existen tres tipos de urgencias: *simple*, el proyecto debe ser despachado en 30 días en su respectiva Cámara; *suma urgencia*, dentro de 10 días, y *discusión inmediata*, en sólo tres días (art. 77 de la Constitución).

El buen empleo de la urgencia ha sido reconocido por los parlamentarios³². Si bien es cierto que un 28 por ciento de los diputados encuestados critica la forma en que el presidente ha hecho uso de las urgencias, esta visión crítica proviene especialmente de los diputados en ejercicio, pues en los ex diputados es de apenas un 12 por ciento (Cuadro 1). Los parlamentarios de oposición son los que critican el empleo de este recurso 52 por ciento, mientras que los de la Concertación tienen una opinión distinta, pues sólo un 11 por ciento considera que el presidente ha hecho un mal uso de las urgencias. Las opiniones negativas están más difundidas entre los diputados de la UDI, pues un 61 por ciento cuestiona su utilización por parte del presidente, mientras que entre los de RN el porcentaje es de un 40 por ciento. Entre los diputados de las bancadas de gobierno, sólo 13 por ciento las critica. Esto último da cuenta de las buenas relaciones entre los diputados de la Concertación con el gobierno. Ante la pregunta de cómo definiría las relaciones con las autoridades de gobierno, un 43 por ciento de los diputados de la Concertación las considera muy colaborativas, mientras que un 22 por ciento de los de la oposición tiene esta misma opinión.

Cuadro 1

Evaluación por los diputados del uso de las urgencias por el Ejecutivo (en porcentajes)

P. ¿Cómo evalúa el empleo de las urgencias por parte del Ejecutivo? ¿Diría que lo ha hecho muy bien, bien, regular, mal o muy mal?											
	Diputado/ Ex Diputado		Partido						Alianza		Total
	Diputado en ejercicio	Ex Diputado	UDI	RN	PDC	PPD	PS	PRSD	Concertación	Alianza por Chile	
Muy bien		9	--	--	3	7	6	17	5	--	3
Bien	19	36	4	10	41	21	38	50	37	7	26
Regular	41	43	35	50	44	43	44	17	41	41	41
Mal	27	6	46	20	8	14	6	17	9	35	19
Muy Mal	11	6	15	20	5	7	--	--	4	17	9
N	74	47	26	20	39	14	16	6	75	46	121

Fuente: Proyecto FONDECYT, N° 1020790

³² En el marco de esta investigación se hizo una encuesta a los diputados, con una muestra proporcional a los elegidos en 2001 y una de ex diputados. Las entrevistas se hicieron el 2003 y se terminaron a comienzos de 2004. El cuestionario fue aplicado a los diputados nacionales con una muestra proporcional en Argentina en 2004 con la ayuda de la profe-

El énfasis en la debilidad del Congreso no ayuda a la comprensión de las singularidades de esta institución. Es un tema muy antiguo en el estudio de los parlamentos, que remite a la tesis de la decadencia de estos, cuyo primer exponente fue Lord Bryce³³, como consecuencia de los cambios políticos y socioeconómicos. Si en el parlamentarismo se ha llamado la atención sobre el creciente debilitamiento del parlamento y se plantea su fortalecimiento, en el caso de Gran Bretaña, el más antiguo y más emblemático (Norton, 2000: 1-14), ¿por qué la situación en un régimen presidencialista tiene que ser diferente?

Más que ver el poder del Congreso entre dos extremos, débil o fuerte, es necesario examinar sus funciones en cada caso y concluir en qué lugar se encuentra entre esos dos lugares. El análisis que hemos hecho del caso de Chile muestra que el parlamento no es débil y desde 1990 ha visto fortalecida su influencia, que le ha permitido desempeñar un activo rol en el proceso político.

El fortalecimiento del Senado

La tesis de la centralidad del presidente y la debilidad del Congreso está desmentida por el desarrollo político, pues durante la nueva democracia el Senado ha aumentado su autoridad, porque interviene en la designación de personal de la administración pública y del poder judicial. Esto ha implicado que el presidente ha visto disminuida su autonomía para nombrar a los altos funcionarios del poder ejecutivo y judicial. En la Constitución de 1980, el Senado sólo nombraba a los consejeros del Banco Central, un organismo de rango constitucional, que goza de autonomía respecto del gobierno³⁴, cuya función es velar por la estabilidad de los precios, es decir, el control de la inflación. Antes del cambio de régimen, se creó el Consejo Nacional de Televisión para velar por la autonomía de este medio de comunicación. Sus diez miembros son propuestos por el presidente de la República y nombrados por el Senado. La finalidad de ello era impedir que el gobierno de la Concertación, que asumiría el 11 de marzo de 1990, ejerciera un control sobre este medio de

sora Ana María Mustapic de la Universidad Torcuato Di Tella y de Constanza Schibber, cuya ayuda agradecemos.

³³ Bryce (1921: 367-377), reproducido en Norton (1990: 47-56).

³⁴ Artículos 97 y 98, desarrollados por la ley orgánica constitucional N° 18.840, del 10 de octubre de 1989.

comunicación³⁵. Su rol ha sido menor porque el gobierno ha sido respetuoso del pluralismo de estos medios.

La tercera facultad de designación por parte del Senado es de los miembros del Consejo de TVN. El gobierno del presidente Aylwin modificó la ley que creó este canal estatal de televisión, para marcar una diferencia con el régimen militar, que lo había usado como instrumento de propaganda. Con el nuevo texto legal, se aseguró su autonomía respecto del gobierno y se lo empujó a buscar financiamiento privado a través del avisaje, para que no dependiera de la subvención pública y favorecer así su independencia del gobierno. Estableció que TVN estaría dirigida por un consejo de seis miembros propuestos por el presidente al Senado, organismo que los nombraría. La presidencia de este consejo la ocuparía una persona nombrada por el presidente. Cada uno de los consejeros está vinculado a alguno de los partidos de gobierno y de oposición³⁶.

A raíz del acuerdo entre el gobierno y la oposición en un tema de modernización del Estado y probidad, provocado por escándalos de corrupción e ineficacia en la gestión pública, se creó asimismo el Consejo de la Alta Dirección Pública. Está formado por cuatro personas nombradas por el Senado a propuesta del presidente y dirigido por otra designada por el presidente. Su función es nombrar a quienes deban ocupar los cargos superiores de la administración pública que son de exclusiva confianza del presidente y cautelar el profesionalismo e imparcialidad de los procesos de selección del sistema de alta dirección pública. El Senado designó a miembros pertenecientes o vinculados a los partidos con representación parlamentaria³⁷.

El Senado vio muy fortalecido su poder e influencia con la facultad entregada por la reforma judicial que le permite participar en el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema. Durante el segundo gobierno democrático (1994-2000) del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle,

³⁵ Ley 18.838, modificada en la ley 19.131

³⁶ Lucía Santa Cruz, cercana a RN, ha sido vicepresidenta del Instituto Libertad y Desarrollo, un centro de estudios cercano a la UDI; Juan de Dios Vial Larraín, ex rector de la Universidad de Chile en el régimen militar, es próximo a la UDI; Virginia Rodríguez, al PS; José Zalaquet, es del PPD; José Pablo Arellano, es del PDC, fue director de presupuesto de Aylwin y Frei Ruiz-Tagle y ministro de Educación de éste, y Daniel Platovsky ha sido dirigente de RN. El presidente, Carlos Mladinic (PDC), fue ministro Secretario General de Gobierno de Frei Ruiz-Tagle.

³⁷ Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo, cercana a la UDI; María Luisa Brahm, del centro de estudios *Libertad*, creado por RN; José Florencio Guzmán (PDC), ex ministro de Defensa de Frei; y Mario Waissbluth (PPD). La presidente es Catalina Bau (PS).

en el marco de la reforma judicial³⁸ que buscaba modernizar la Justicia, especialmente el proceso penal, se reformó la Constitución para que el Senado participara en la designación de los ministros de la Corte Suprema, a propuesta del presidente hecha a partir de una quina entregada por el más alto Tribunal de la República. También interviene en el nombramiento del Fiscal Nacional, autoridad creada por la reforma procesal penal, y que tiene como función dirigir el ministerio público. Estos cambios redujeron la autoridad del presidente porque hasta ese momento también le correspondía el nombramiento de los ministros del Poder Judicial, a partir de quinas propuestas por este poder.

La intervención del Senado en los nombramientos del poder judicial está produciendo efectos negativos, pues tiende a la politización de éstos. La oposición veta a ministros que han tenido una participación en los juicios por violaciones a los derechos humanos que han terminado con el procesamiento de militares, y apoya a aquellos que se opusieron y aplicaron la ley de amnistía. El ministro Milton Juica, un destacado profesional, fue propuesto por el presidente Frei en 1998, pero fue rechazado por la oposición por el motivo antes indicado. Fue nuevamente propuesto, esta vez por el Presidente Lagos en 2001, siendo aprobado, pero el Senado nombró a un ministro de derecha. En otro caso, el nombramiento del Senado fue el resultado de un acuerdo de senadores de gobierno y oposición para favorecer los intereses del distrito que representan, como ocurrió con el acuerdo entre los senadores Marco Cariola (UD) y Gabriel Valdés (PDC) que lograron que el presidente propusiera al Senado a un ministro que no tenía otro antecedente que ser ministro de la Corte de Apelaciones de Valdivia por un largo período, que fue aprobado por el Senado. Otra consecuencia de esta facultad es el peligro que se incurra en el nombramiento de ministros opacos, mediocres, que tienen una carrera sin mayor brillo y, por ende, sin conflictos con intereses de los partidos, lo cual puede producir un debilitamiento de la calidad de los miembros del más alto tribunal de la República.

Institucionalización del Congreso y opinión pública

En el estudio del Congreso se debe hacer una distinción analítica entre los rasgos y funciones de la institución parlamentaria y los de los

³⁸ Sobre la reforma judicial, Correa (1999: 281-315) y Blanco (2003: 187-220).

parlamentarios. No siempre se hace esta separación y se insiste, por ejemplo, en que la principal característica de la actividad parlamentaria es la presión por conseguir la reelección de cada uno de sus miembros, con lo cual se asume que la institución está condicionada por sus integrantes (Morgenstern, 2002). Esta es una preocupación de la Cámara de Representantes en los Estados Unidos, cuyo mandato es de sólo dos años, pero no lo es de los parlamentarios latinoamericanos que tienen un período de cuatro años y, menos aún, de los senadores en Chile, que es de ocho. En estos últimos, el problema es el inverso: buscar la reelección es una decisión poco interesante porque abarca un período demasiado largo.

Existen relaciones recíprocas entre la institución y sus parlamentarios, pero ellas no agotan las explicaciones sobre el comportamiento de uno y otro, porque también influyen otros factores, como los medios de comunicación, especialmente la televisión³⁹, con claras consecuencias en el perfil institucional de la corporación y en el de los parlamentarios. Por ejemplo, la función de control de la administración entregada a la Cámara de Diputados, hoy se hace principalmente a través de los medios de comunicación y no por los canales institucionales del Congreso (Cea Egaña, 2001). Esto trae como consecuencia un mayor protagonismo individual, el cual opaca el desempeño de la corporación y la vuelve irrelevante a los ojos de la ciudadanía.

A diferencia de la situación existente en la antigua democracia, ahora se dispone de datos de encuestas para conocer las opiniones de los ciudadanos sobre el Congreso y sus integrantes. Los resultados dan cuenta de una mala imagen de la institución y de los parlamentarios. Las causas de este perfil de opiniones son variadas y hay que buscarlas en el contexto del impacto del autoritarismo en la cultura cívica, que cerró el Congreso y atacó la política y a los políticos, creando condiciones favorables a una imagen desmedrada de los dirigentes de los partidos y de los parlamentarios desde el comienzo de la nueva democracia. Esto último fue estimulado en los años '90 por la estrategia de la UDI, al perfilarse como un partido integrado por dirigentes "no políticos", que cuestionaban esta actividad, planteamiento abandonado desde que se convirtió en la principal colectividad política en las elecciones parlamentarias de 2001.

³⁹ Ver Norris (1997, 2000).

Cuadro 2

La confianza en las instituciones políticas y sociales 1990-2005.
Suma de respuestas “muchísima” y “bastante confianza”

P: Le voy a decir el nombre de algunas instituciones. ¿Podría decirme cuánta confianza tiene Ud en cada una de ellas; mucha, bastante, poca o ninguna confianza?															
	jun'90*	jun'96	jun'97	jun'98	jul'99	jul'00	jul'01	jul'02	dic'02	abr'03	dic'03	abr'04	sep'04	dic'04	abr'05
Rádios	--	61	67	61	64	67	54	57	--	46	--	50	--	--	61
Iglesia Católica	76	60	66	63	63	61	52	52	36	50	48	48	48	48	57
Carabineros de Chile	59	40	40	39	38	47	45	55	47	47	41	54	48	48	54
Banco Central	--	50	44	41	29	44	44	45	--	37	42	48	--	--	47
Televisión	--	51	54	54	55	57	42	43	--	43	--	52	--	--	46
La Marina	--	39	41	34	34	38	33	49	--	38	43	44	44	41	43
La Fuerza Aérea	--	39	42	34	36	40	32	39	--	40	42	44	--	--	43
Policía de Investigaciones	--	29	28	29	31	38	36	38	--	34	--	37	--	--	43
El Ejército**	41	36	34	29	30	36	27	36	--	34	41	42	43	39	42
Diarios	--	51	55	44	47	51	30	34	--	27	--	36	--	--	37
El Senado***	63	27	20	20	15	21	12	12	12	18	16	20	23	24	22
El Poder Judicial	44	25	16	22	18	26	22	14	14	19	17	19	20	23	20
La Cámara de Diputados	--	26	20	21	15	22	12	11	12	15	16	18	--	--	18
Partidos Políticos	--	14	14	14	10	15	10	4	--	6	--	9	--	--	9
N	1200 63%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 70%									

Notas:* En junio de 1990, la alternativa era “no mucha” en vez de “poca”

** En junio de 1990, se preguntó por las Fuerzas Armadas.

*** En junio de 1990, se preguntó por el “Parlamento”

Fuente: BARÓMETROS CERC, abril de 2005

Las encuestas muestran que los ciudadanos tienen poca confianza en el Congreso, por debajo de la que reciben el gobierno, las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica. En abril de 2004, sólo 20 por ciento tenía confianza en el Senado y 18 por ciento en la Cámara de Diputados. Estos apoyos son considerablemente inferiores a los que hubo en las encuestas de 1996, en las cuales fueron 27 por ciento y 26 por ciento, respectivamente. Esta baja confianza en las dos cámaras atraviesa la sociedad, porque se la encuentra en todos los grupos sociales y en los votantes de los distintos partidos, aunque con mayor claridad en los de derecha.

Este bajo nivel de confianza no es exclusividad del Congreso; también se da respecto de otras instituciones, como el Poder Judicial, tan cuestionado como aquél. Esto se explica por el rechazo que encuentra en los dirigentes de la Concertación y en sectores de la ciudadanía que se opuso al régimen militar al comportamiento de los tribunales en esos años, cuando mantuvo una abierta pasividad ante los atropellos a los derechos humanos y hasta respaldó a los nuevos gobernantes en los primeros años. El Poder Judicial puede aspirar a recuperar la confianza ciudadana cuando se dejen sentir los efectos de la profunda reforma judicial llevada adelante por el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), que reemplazó el antiguo sistema procesal penal por uno moderno y ha cambiando la composición y forma de elección de los miembros Corte Suprema, como veremos más adelante.

Cuadro 3

Confianza en las elites políticas y sociales, 1988-2005
(Suma de respuestas “mucha” y “bastante confianza”)

P. Para la solución de los problemas nacionales, Ud. tiene mucha, bastante, poca o ninguna confianza...																
	dic '88	mar '94	abr '95	jul '95	jun '96	jun '97	jul '98	jul '99	jul '00	jul '01	jul '02	dic '02	abr '03	dic '03	abr '04	abr '05
Obispos	58	48	44	51	52	58	57	55	54	46	45	27	41	38	37	52
Sacerdotes	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	26	--	36	35	51
Carabineros	48	42	35	33	32	33	34	36	47	47	52	47	44	41	49	49
Militares	36	28	24	23	29	28	26	30	37	26	35	--	28	--	38	39
Senadores	**43	41	24	25	28	20	23	16	26	16	14	9	15	14	23	23
Diputados	--	39	23	25	27	20	22	17	25	17	12	10	15	15	22	22
Jueces	48	34	20	29	32	16	24	20	29	14	11	12	20	20	18	18
Políticos	30	30	17	21	19	16	18	12	17	9	9	--	8	--	14	14
N	2 988	1 240	1 240	1 240	1 240	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200
	98 %	63 %	63 %	67 %	67 %	67 %	67 %	67 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %

Notas:*Hasta junio de 1995 se preguntó por Sindicalistas.

**En diciembre de 1988 se preguntó por Senadores y Diputados en una sola alternativa, por lo tanto el porcentaje también incluye a Diputados.

***Antes de julio del 2001 se preguntó solo por empresarios.

Fuente: BARÓMETROS CERC.

La confianza en los parlamentarios es bajísima y también ha descendido desde 1994, pues del 41 por ciento y 39 por ciento que tuvo en esa fecha, pasó, en abril del 2004, a tan sólo un 17 por ciento de en los senadores y en los diputados. Los chilenos tienen menos confianza en sus elites políticas, y menos aún en los militares, los carabineros, los dirigentes empresariales y sindicales y los obispos. Sólo los jueces compiten

con los parlamentarios en la baja estima ciudadana. Este resultado da cuenta de una limitada legitimación de este organismo en el sistema político y, por ello, está en malas condiciones.

El Congreso no ha tomado en cuenta la baja credibilidad que tiene ante la ciudadanía, a pesar de que tienen conciencia de ello, pues el 53 por ciento de la muestra de diputados y ex diputados indica que el desconocimiento de la labor social del diputado es el aspecto menos atractivo del trabajo parlamentario, seguido por la escasa valoración pública de su labor, que alcanza al 36 por ciento. Los porcentajes son parecidos entre diputados y ex diputados (Cuadro 4). Es interesante la comparación con Argentina, pues allí hay una gran queja contra el Congreso mismo, criticándosele por su burocracia en la tramitación de las leyes, que alcanza al 55 por ciento de los encuestados, un 25 por ciento menciona los horarios (sólo un 9 por ciento en Chile).

Cuadro 4
Aspectos menos atractivos del trabajo de Diputado,
Congresos de Chile y Argentina

P. ¿Cuál es el aspecto de su trabajo como Diputado que le resulta menos atractivo? (Respuesta Múltiple)									
	CHILE					ARGENTINA			
	Diputados	Ex Diputados	Concertación	Alianza por Chile	Total Chile	Partido Justicialista	UCR	Otros	Total Argentina
Desconocimiento de la labor social del diputado	51	55	57	46	53	42	50	51	47
Escasa valoración pública de su labor	35	36	37	33	36	38	45	22	33
Burocracia y los trámites del Congreso	41	23	31	39	34	52	55	57	55
Confrontaciones políticas con otros diputados	31	11	19	30	23	6	--	8	6
Ubicación del Congreso en Valparaíso (Chile)/ Infraestructura del Congreso (Argentina)	12	23	23	7	17	22	5	11	15
Trabajo en Sala/Recinto	11	11	4	22	11	10	5	14	10
Organización de los horarios	9	9	8	11	9	26	30	19	25
Actividades sociales en el distrito	3	11	7	4	6	2	5	5	4
Trabajo distrital	--	9	4	2	3	2	--	3	2
Trabajo en comisiones	1	--	--	2	1	--	--	3	1
Otros	3	4	4	2	3	--	5	5	3
N	74	47	75	46	121	50	20	37	109

Fuente: Proyecto FONDECYT N° 1020790. El Congreso Nacional chileno.

Las funciones de legitimación democrática por el Congreso

Como decíamos al comienzo del trabajo, el Congreso desarrolla varias funciones en el presidencialismo, no sólo la labor legislativa, que es la más visible a la ciudadana por su participación en la formación de las leyes, que realiza junto al presidente. También tiene influencia en el reclutamiento político, pues el parlamento es la institución de la cual surgen los dirigentes de los partidos y los candidatos presidenciales, y ha jugado un rol muy destacado en el fortalecimiento de la legitimidad de la democracia inaugurada en marzo de 1990.

Contribuir a la legitimación de la democracia fue una función muy importante del Congreso y que se logró a pesar de las limitaciones institucionales que hubo a partir del hecho que la Constitución de 1980 modificó el carácter histórico del Senado en el sentido de que todos sus miembros eran elegidos por los ciudadanos, introduciendo a los “senadores institucionales” (conocidos como “senadores *designados*”) en un alto número, quienes serían designados por el presidente de la República, la Corte Suprema y el Consejo de Seguridad Nacional —un total de 9 junto a otros 26 electos—⁴⁰. Entre los designados estaba uno por cada rama de las Fuerzas Armadas y otro por Carabineros de Chile⁴¹. La reforma constitucional de 1989 redujo el poder de los “senadores institucionales” al aumentar a 38 el número de los elegidos, pero la cantidad de los institucionales siguió siendo importante, porque representaba casi el 20 por ciento de sus miembros.

La finalidad de esta institución fue integrar a los militares a este organismo decisorio, pues “los constituyentes de 1980” decidieron que los hombres de armas debían ser los garantes del sistema político, lo cual se tradujo, además, en el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, dotado de amplias atribuciones para fiscalizar la administración pública. Estos senadores no han cumplido un buen papel, pues han mostrado carecer de la preparación para opinar en los temas legislativos, votando casi siempre con los senadores de la oposición, los cuales ni

⁴⁰ El expresidente Jorge Alessandri, que fue presidente del Consejo de Estado desde su creación en 1975 hasta 1980, fue partidario de los senadores designados en la propuesta de reforma constitucional hecha al final de su mandato (1958-1964), que hemos analizado en Huneus (2000: 237-239).

⁴¹ Tres son elegidos por la Corte Suprema, dos de los cuales son ex ministros de ésta y el otro, un ex contralor; cuatro son nombrados por el Consejo de Seguridad Nacional, uno por cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por Carabineros de Chile y dos por el presidente, que debe ser un ex ministro y un ex rector de una universidad pública (art. 45 de la Constitución).

siquiera les preguntaban sus opiniones antes de las votaciones. De esta manera, los senadores *institucionales* perdieron legitimidad por su mal desempeño, sin haber cumplido el rol moderador asignado por los constituyentes de 1980, sino un rol político, e impidieron se expresara la mayoría electoral obtenida por los partidos de la Concertación en cada una de las elecciones parlamentarias, lo que influyó en la agenda legislativa.

En una democracia surgida después de un régimen autoritario que contó con un amplio apoyo en la población, en el empresariado y en los políticos de derecha, era muy importante promover su integración al sistema político para separarlos del General Pinochet e incentivarlos a seguir el camino democrático. Esta necesidad era mayor por el hecho que los partidos de gobierno estaban reunidos en la *Concertación por la Democracia*, una coalición de centro izquierda que agrupaba a partidos que formaron parte del gobierno de Allende. En los grupos conservadores existía una gran desconfianza hacia la Concertación, temiendo que impulsaría políticas revanchistas en el tratamiento a las violaciones a los derechos humanos y de carácter populista en el ámbito económico. Esta desconfianza ayuda a explicar que los dirigentes políticos de derecha y la cúpula de las organizaciones empresariales respaldaron la continuación del General Pinochet en la comandancia en jefe del Ejército.

El Congreso jugó un papel destacado en la integración de estos sectores al sistema democrático y ello fue posible porque los dirigentes y parlamentarios de los dos partidos de oposición, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) estaban estrechamente ligados al régimen militar, especialmente los de la UDI. Gran parte de los diputados de ambas colectividades ocupó cargos en el régimen militar y mantuvo una amistosa relación con el General Pinochet hasta que dejó la dirección del Ejército en 1998.

Cuadro 5

Cargos ocupados por Diputados de UDI y RN en el régimen de Pinochet, 1989-2001

	UDI		RN		TOTAL	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Alcaldes	14	48,3	16	31,4	30	37,5
Cargos en el poder ejecutivo	7	24,1	12	23,5	19	23,7
Sin cargos durante el régimen militar	8	27,6	23	45,1	31	38,7
TOTAL	29		51		80	

La UDI jugó un rol significativo en la integración de grupos civiles en el régimen militar, porque fue el más importante que colaboró con el autoritarismo. Su fundador y presidente en el período de la transición, el senador Jaime Guzmán, fue el principal asesor civil de Pinochet⁴². Obtuvo un buen resultado en las elecciones parlamentarias de 1989, 14,5 por ciento, habiendo apoyado abiertamente la candidatura de Pinochet en el plebiscito de 1988 y haberse opuesto a la reforma constitucional de julio de ese año. La UDI competía con RN en el liderazgo de la derecha, partido que obtuvo el 19 por ciento de los votos, que cultivó la imagen de ser una colectividad que no había estado comprometida con el anterior régimen, aun cuando su primer presidente, Sergio Onofre Jarpa, había sido embajador en Colombia y Argentina y ministro del Interior (1983-1985).

Guzmán, un político brillante y pragmático, dio un paso audaz pocos días antes del 11 de marzo de 1990, en que se realizaría la transmisión de poder, reuniéndose con el senador Gabriel Valdés (PDC)⁴³, y le propuso el apoyo de su partido para su elección como presidente del Senado. Este cargo era importante porque era miembro del Consejo de Seguridad Nacional, en el que el presidente podía ser controlado por los militares pues cuatro de sus ocho miembros eran militares. Guzmán confiaba que Valdés aseguraría una ceremonia en el Congreso de transmisión de poder de Pinochet a Aylwin, sin humillaciones y vejámenes al ex dictador⁴⁴.

El acuerdo implicó para la UDI la vicepresidencia del Senado⁴⁵ y la presidencia de algunas comisiones, con lo cual tuvo un destacado protagonismo porque la Concertación no tenía mayoría. Este acuerdo del Senado ayudó a la UDI a iniciar su larga marcha de legitimación democrática y de paulatino y cuidadoso distanciamiento de su imagen de haber sido una colectividad muy identificada con el régimen militar. Esta nueva estrategia debía compatibilizar dos objetivos: por un lado, mantener la confianza de los votantes que apoyaban al régimen anterior, que le daban un respetable piso electoral, pero le limitaba en sus aspiraciones de crecimiento y, por el otro, ampliar su influencia a sectores que

⁴² Analizamos el papel de Guzmán en Huneeus (2000).

⁴³ Era una de las principales personalidades del partido: había sido ministro de Relaciones Exteriores durante todo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, después fue subsecretario de la ONU y presidente del PDC entre 1982 y 1987.

⁴⁴ Entrevista con Gabriel Valdés.

⁴⁵ La ocupó Beltrán Urenda, que no era militante de la UDI en esos momentos, pero ingresaría después.

no simpatizaban con el pinochetismo, para crecer electoralmente, para tener autonomía de RN y ser el partido dominante de la derecha.

El acuerdo Guzmán-Valdés fue muy beneficioso para el Ejecutivo, pues permitió al Presidente Aylwin que un político de su partido lo acompañara en el Consejo de Seguridad Nacional, que se temía sería usado por el General Pinochet como una instancia de hostigamiento al gobierno. Además, empujó a RN a una política de cooperación con el gobierno que no quiso que la UDI mantuviera un destacado protagonismo, aprobando una reforma tributaria que aumentaba los ingresos del Estado para financiar la política para disminuir la pobreza (Marcel, 1997: 33-84). RN mantuvo en el primer período legislativo (1990-1994) una estrategia de cooperación con el gobierno en el Congreso con la finalidad de diferenciarse de la UDI, que llamó “la democracia de los acuerdos”, como una oposición constructiva, que ayudó a la aprobación de proyectos de ley de importancia para el desarrollo de la democracia⁴⁶.

Funciones de reclutamiento

El Congreso en Chile tiene importantes funciones de reclutamiento, pues los políticos de carrera, casi sin excepciones, deciden llegar a la Cámara o al Senado como una parte de ella. Todos los presidentes de los partidos son o han sido parlamentarios y quienes no lo son han tenido problemas para llevar a cabo su labor, porque en el Congreso se llevan a cabo las negociaciones de los proyectos de leyes y se llega a acuerdos con el gobierno.

Todos los presidentes desde 1920 fueron parlamentarios, o fueron candidatos en elecciones parlamentarias, sin resultar elegidos, como le ocurrió a Ricardo Lagos en las de 1989. Arturo Alessandri Palma, dos veces presidente (1920-24 y 1932-38), fue el presidente que tuvo la más larga carrera política como parlamentario, siendo diputado por 28 años entre 1887 y 1915 y fue elegido senador por Tarapacá y Antofagasta en 1915. Salvador Allende (1970-1973) también tuvo una larga vida parlamentaria: fue diputado por Valparaíso y Quillota en el período 1937-1941 (en 1939 fue nombrado ministro de Salubridad y fue reemplazado) y fue elegido senador en las elecciones de 1945 por la circunscripción de Valdivia, Llanquihue, Chiloé, Aysén y Magallanes (1945-1953), siendo

⁴⁶ Sobre el papel de RN en esos años, véase el relato de su principal dirigente, Allamand (1999).

reelegido en 1953, 1961 y 1969 por un distrito electoral distinto en cada elección, para fortalecer su base electoral en el país porque fue candidato presidencial en las tres anteriores elecciones presidenciales a la de 1970, en la que finalmente triunfó.

Eduardo Frei Montalva (1964-1970) fracasó en tres ocasiones en que se postuló a la Cámara Baja, entrando al Senado en 1949 a través del pequeño distrito de Atacama y Coquimbo y luego fue elegido senador por Santiago, en 1957, con la primera mayoría nacional, que le dio un enorme impulso a su candidatura presidencial de 1958 que hemos comentado antes. La crítica de Linz (1994: 14-15) al presidencialismo como un sistema de *winner takes all* debe matizarse, pues los partidos derrotados encuentran en el Congreso una arena deliberativa y decisoria muy importante para seguir actuando y prepararse para las próximas elecciones. El candidato derrotado que es un político de carrera, en la terminología de King (1981: 249-285), puede seguir actuando después en el Senado. Las derrotas presidenciales forman parte de la historia de los partidos, que compiten en las elecciones con objetivos de mediano y largo plazo. Esto sucedió en 1958 cuando Eduardo Frei Montalva (PDC) salió tercero en la elección presidencial, un buen resultado pues derrotó al candidato del PR, que le permitió dar un salto adelante en su carrera política, que lo llevaría a la presidencia en 1964, habiéndose convertido en el principal partido de Chile en las elecciones municipales de 1963. Joaquín Lavín (UDI), que estuvo a escasos 30.000 votos de imponerse sobre Ricardo Lagos en la elección presidencial de 1999, fue alcalde de Santiago, elegido en diciembre de 2000, y se mantuvo como líder de la oposición por ser el candidato presidencial de la oposición hasta mayo de 2005, para continuar luego como abanderado de su partido.

Los presidentes de la nueva democracia también fueron senadores o han tratado de serlo. Patricio Aylwin (PDC) (1990-1994), el primer presidente después del régimen de Pinochet, fue elegido senador en 1965 y reelegido en 1973, fue Presidente del Senado en 1971 y un legislador muy activo. Su sucesor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), fue electo senador en 1989, aunque fue un parlamentario más bien pasivo ya que tenía un diferente carrera profesional: fue un empresario que ingresó a la política luego de la muerte de su padre en 1982, el ex presidente Eduardo Frei Montalva. Ricardo Lagos (2000-2006) compitió por un escaño en el Senado en 1989, y aunque obtuvo más votos que su oponente de la UDI, no logró llegar al Senado debido al sistema electoral binominal.

Quienes se proponían ser candidatos presidenciales, decidían llegar al Senado como parte de esa estrategia, y varios lo hicieron a través de Santiago⁴⁷, distrito que en el pasado era uno solo y reunía a casi la mitad del electorado⁴⁸.

Esta función del Congreso se explica por la naturaleza del régimen presidencial, en el cual la carrera política no se consolida en el Poder Ejecutivo donde los más altos puestos, ministros y subsecretarios, son ejercidos por quienes cuentan con la confianza del presidente. Esta situación produce inseguridad e inestabilidad y se busca una base de poder propia, la que es proporcionada por el Congreso. El Dr. Eduardo Cruz-Coke, miembro del Partido Conservador, fue un exitoso ministro de Salubridad al final de la segunda administración de Arturo Alessandri (1937-1938). Continuó en la actividad política, siendo elegido senador por Santiago en 1941, y candidato presidencial de su partido en 1946, reelegido en la Cámara Alta en 1949 (Huneeus y Lanús 2002: 151-186). Dos ministros del primer gobierno democrático del Presidente Aylwin, Carlos Ominami y Alejandro Foxley, de Economía y Hacienda respectivamente, entraron al Senado; el primero en 1993 y el segundo en 1997. La carrera política puede verse favorecida por una experiencia en algún ministerio, pero la prioridad está en el parlamento, como fue el caso de Eduardo Frei Montalva, ministro de Obras Públicas por algunos meses en 1945, quien había tratado infructuosamente de integrar la Cámara en tres oportunidades, siendo elegido senador en 1949, cargo en el cual ganó experiencia y prestigio nacional (Gazmuri, 2000).

La función de reclutamiento es distinta entre las dos ramas del Congreso. Ingresar a la Cámara de Diputados es considerado como una etapa en la carrera política, para seguir luego en el Senado. En la cuarta elección parlamentaria (2001-2005) 16 de los 38 senadores electos fueron previamente diputados, siendo 10 de las colectividades de oposición y 6 de los partidos oficialistas. Esta aspiración se confirma en la encuesta a los diputados: un 14 por ciento de los parlamentarios elegidos en 2001 quieren ser senadores, mientras que ese porcentaje fue superior entre los ex diputados, pues un 26 por ciento deseó postular a un escaño en la Cámara Alta. Estas aspiraciones plantean dificultades en las relaciones entre los diputados y senadores del mismo partido, porque estos últimos se sienten desafiados por los miembros de la Cámara Baja. La selección

⁴⁷ Antes de 1989, Santiago era solo un distrito, mientras que ahora son dos.

⁴⁸ Fueron los casos de Carlos Ibáñez (1952-1958), Jorge Alessandri (1958-1964), Eduardo Frei Montalva y Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

de los candidatos al Senado ha provocado múltiples conflictos en los partidos desde las elecciones de 1993. La situación fue complicada para el PDC, que tuvo cuatro diputados que compitieron al Senado, sin resultar elegidos. También hubo problemas en el bloque PS/PPD, cuando un diputado PPD con un fuerte apoyo en su distrito en las anteriores elecciones decidió postular al Senado en 2001 desafiando al Senador PS, un estrecho colaborador del Presidente Lagos. El incidente confrontó a ambos partidos requiriendo la directa intervención del presidente, quien convenció al diputado del PPD a competir en un distrito diferente.

Las funciones legislativas

En el presidencialismo, la función legislativa reside principalmente en el Ejecutivo. La Constitución de 1980 aumentó los poderes legislativos del presidente en comparación a los que tenía en la de 1925 y sus reformas posteriores, que le permiten tener amplio liderazgo. Sin embargo, no actúa solo sino que el Ejecutivo tiene que entenderse con el Congreso, porque ha carecido de mayoría en el Senado y no puede gobernar sin leyes, pues sus principales *policies* requieren una ley que las autorice y les dé financiamiento (Rose, 1978). El presidente no define sólo la agenda legislativa; tiene que considerar los intereses de los parlamentarios oficialistas y de la oposición. Incorpora aquellos proyectos de ley que tienen un claro respaldo en los parlamentarios de sus bancadas y deja de lado aquellos que no lo tienen. Además, el presidente está limitado por sus compromisos electorales, en que ha rechazado ciertos temas y enfatizado otros⁴⁹.

El amplio número de legisladores ofrece la oportunidad de actuar con bastante autonomía para incorporar nuevos temas a la agenda legislativa, cuando el ejecutivo no los ha considerado porque no hay acuerdo en las bancadas de la Concertación. Ello ocurrió con la ley de divorcio, iniciada en el Congreso como una moción de diputados de la Concertación y de la Alianza por Chile, y enfrentó una fuerte oposición por los dos partidos de derecha y algunos miembros del PDC. No obstante, la ley fue aprobada en 2002 después que el Presidente Ricardo Lagos (PS/PPD, 2002-2006) finalmente la apoyó.

⁴⁹ El Ejecutivo lo define en el discurso del 21 de mayo, cuando se inaugura la legislatura ordinaria de sesiones del Congreso, y después del 18 de septiembre, cuando fija la agenda de la legislatura extraordinaria.

Los parlamentarios pueden cambiar las prioridades del Ejecutivo, que acepta legislar sobre temas que había rechazado antes. El Presidente Lagos se había comprometido durante su campaña presidencial de 1999 a no subir los impuestos. En 2004, cuando el precio del cobre estaba bastante alto en el mercado internacional, algunos parlamentarios de la Concertación y un diputado de RN plantearon con bastante fuerza la necesidad de imponer un impuesto (*royalty*) a las grandes compañías mineras, especialmente aquellas dedicadas a la extracción de cobre. Esta iniciativa contaba con un alto apoyo en la población, que llegó a inicios del 2005 al 71 por ciento⁵⁰. Como se trata de una materia que requiere la iniciativa del presidente, Lagos aceptó y preparó un proyecto de ley con la sola finalidad que fuera el Congreso el que decidiera qué correspondía hacer, sosteniendo que el Congreso era el lugar adecuado para llevar adelante una discusión sobre este tema, como manifestó el Ministro de Minería Alfonso Dulanto (PDC):

Hay que guardar la seriedad y responsabilidad de nuestro sistema político y por eso el gobierno tomó el camino de discutir pública y soberanamente esta materia en democracia y en el lugar que corresponde, el Parlamento. Esto no tiene que atemorizar a nadie. Es nuestro deber enfrentar este tema. De otra manera, le podríamos causar un gran daño a la industria si no discutimos y resolvemos de una vez por todas esta disputa que de otra manera se va a mantener en la agenda pública (Dulanto, 2004: 20).

Es muy difícil determinar la importancia del Congreso en el proceso legislativo, pues se requiere un análisis sobre la efectiva influencia de Senadores y Diputados en la tramitación de los proyectos de ley, lo que implica un estudio profundo del proyecto, desde el proyecto inicial hasta su aprobación en ambas cámaras. Este tipo de investigación no existe en Latinoamérica en perspectiva comparada, tampoco en Chile, y ni siquiera existiría para la experiencia de los regímenes parlamentarios, como ha señalado Von Beyme (2000: 94).

Una forma de aproximarse al tema es examinar el número de leyes originadas por miembros del Congreso en comparación con las iniciadas por el presidente. No es sorprendente que éste último inicie la gran ma-

⁵⁰ Barómetro CERC, abril de 2005.

yoría de las leyes, pues un amplio número de materias son de su exclusiva iniciativa por mandato constitucional. Es interesante señalar que esta no es una situación estática, sino que ha cambiado durante el desarrollo democrático hacia una mayor participación del Congreso. Durante los primeros tres años de la nueva democracia, hubo 14 leyes (6,4 por ciento) iniciadas por moción parlamentaria; sin embargo, para 1993 el número aumentó a 19 (20,8 por ciento). En los años siguientes, continuó este crecimiento, destacando 1988 y 2000, cuando el 41 por ciento y 51 por ciento de las leyes promulgadas fueron iniciativa parlamentaria, respectivamente.

Cuadro 6

Leyes publicadas por año, según origen del ejecutivo o legislativo, 1990-2004.

Año	Mensaje	Porcentaje	Moción	Porcentaje	Total
1990	35	89,7	4	10,2	39
1991	91	93,8	6	6,1	97
1992	75	94,9	4	5,0	79
1993	72	79,1	19	20,8	91
1994	65	78,3	18	21,6	83
1995	50	69,4	22	30,5	72
1996	40	75,4	13	24,5	53
1997	37	66,0	19	33,9	56
1998	32	59,2	22	40,7	54
1999	37	61,6	23	38,3	60
2000	23	48,9	24	51,0	47
2001	52	69,3	23	30,6	75
2002	38	68,1	24	31,8	61
2003	49	65,3	26	34,7	75
2004	53	77,9	15	22,1	68
Total	749	74,0	262	25,9	1011

Fuente: Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados.

Este cuadro no muestra la magnitud del trabajo de Senadores y Diputados en el trabajo legislativo, no sólo por sus aportes en el mejoramiento del proyecto del Ejecutivo durante la discusión en el Congreso, sino, además, porque en las iniciativas del Ejecutivo hay artículos que corresponden a iniciativas de parlamentarios. María Angélica Cristi (UDI), quien fue alcaldesa en un popular sector de Santiago bajo el régimen de Pinochet, logró incorporar ciertos artículos para regular la ingesta de

alcohol en los menores de edad, a través de un proyecto de ley sobre Alcohol que fue apoyado por el ministro del Interior⁵¹.

La importancia del Congreso en la función legislativa y la autonomía que los parlamentarios asignan a su labor llevó a los gobiernos democráticos a desarrollar un trabajo sistemático para lograr los apoyos entre los parlamentarios del oficialismo y de la oposición, con el trabajo de varios ministros. En el gobierno de Patricio Aylwin, trabajaron coordinadamente los tres ministros de La Moneda, llamados “ministros políticos”: el Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger (PDC), un ingeniero y economista con un gran conocimiento del funcionamiento de la administración⁵², rector de la Universidad de Chile (1968-1973) y de destacada labor en la oposición democrática⁵³; el de Interior, Enrique Krauss (PDC), que había integrado el gabinete en el gobierno de Frei Montalva, fue diputado elegido en 1973 y fue un alto dirigente del PDC; y el Secretario General de Gobierno, Enrique Correa (PS), que había tenido una activa labor en la campaña del plebiscito de 1988⁵⁴. Se reunían una vez a la semana para analizar la agenda legislativa y decidir qué hacer para impulsar la tramitación de los proyectos. En estas iniciativas también intervenía el ministro del área que se proponía legislar, si era un asunto que estuviera fuera del ámbito de las carteras de los ministros de La Moneda. Boeninger, además, permanecía en Valparaíso durante los días de sesiones para apoyar la tramitación de los proyectos más importantes.

Esta práctica continuó en forma irregular durante la administración de Frei Ruiz-Tagle por la inestabilidad de los ministros de La Moneda y se retomó en la del presidente Ricardo Lagos, cuyo Ministro del Interior, desde un comienzo, fue el abogado y científico político José Miguel Insulza (PS). Cobró especial eficacia desde marzo del 2003, cuando fueron nom-

⁵¹ Ley 19.925, 19 diciembre de 2003. Entrevista a María Angélica Cristi por Fabiola Berríos, 21 de junio de 2005.

⁵² Boeninger había sido funcionario de la Dirección de Presupuestos desde mediados de los años '50, llegando a ser subdirector durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) y director en el de Eduardo Frei Montalva, hasta su elección como rector de la Universidad de Chile en 1968, que ocupó hasta el golpe militar de 1973. Anteriormente había sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas. Fue uno de los fundadores del Grupo de Estudios Constitucionales en 1978 y en los años '80 fue director ejecutivo del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), que tuvo un importante labor en la definición programática de la oposición al autoritarismo.

⁵³ Fue uno de los fundadores del Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como “Grupo de los 24”. Véase Ortega Frei (1992).

⁵⁴ En el gobierno de Aylwin hubo una activa participación del presidente, que había sido parlamentario antes del golpe durante ocho años y presidente del PDC en numerosas ocasiones. Sus sucesores tuvieron una relación menos activa con la gestión parlamentaria.

brados ministros en la Secretaría de la Presidencia Francisco Huenchumilla (PDC), un respetado diputado que había sido presidente de la comisión de Defensa, que fue derrotado en las primarias internas de su partido cuando quiso ser candidato a senador, y en la Secretaría General de Gobierno Francisco Vidal (PPD), un hábil político que había sido subsecretario de Desarrollo Regional de la cartera de Interior⁵⁵.

También hay que considerar el trabajo efectuado desde el Ministerio de Hacienda, que tiene una importante participación en el proceso legislativo, pues debe revisar todos los proyectos de ley que tienen incidencia económica⁵⁶. Para coordinar esta labor, hubo reuniones-almuerzo cada lunes del titular de la cartera y los jefes de bancada de los cuatro partidos de la Concertación, en que se revisaba la agenda legislativa para la semana que se iniciaba. Esta reunión fue continuada por los ministros de los gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos y ha sido evaluada como un mecanismo muy útil tanto por los presidentes como por los parlamentarios⁵⁷. La estabilidad de los ministros en esta cartera fue un factor que facilitó esta iniciativa, la única que ha tenido un titular en cada uno de los tres gobiernos de la nueva democracia.

Existe una estrecha relación entre el gobierno y el Congreso en relación a los temas económicos, especialmente a través de la comisión de Hacienda del Senado. Esto se ha facilitado porque hay senadores que fueron ministros y conocen, las necesidades del ejecutivo: Alejandro Foxley (PDC), que fue de Hacienda, Carlos Ominami (PS), que ocupó la cartera de Economía, y Edgardo Boeninger (PDC), senador designado desde 1997, fue ministro secretario general de la presidencia, los tres en el gobierno de Aylwin⁵⁸. La oposición ha destinado a esta comisión a sus principales dirigentes, como el senador Jovino Novoa (UDI), uno de los fundadores del partido y presidente del partido⁵⁹. El ministro de Hacienda del gobierno de Lagos, Nicolás Eyzaguirre (PPD), ha mantenido estrechas relaciones con ésta para asegurar una rápida aprobación de los proyectos de ley que interesan a su cartera y por intereses de su ministerio,

⁵⁵ Hemos entrevistado a estos tres ministros y revisado la agenda de reuniones del ministro Insulza desde que asumió el cargo en marzo de 2000.

⁵⁶ El Ministerio de Hacienda tiene una oficina encargada especialmente de la tramitación legislativa integrada por tres abogados.

⁵⁷ Entrevistas con altos funcionarios de la Dirección de Presupuesto y con el ex ministro de Hacienda, Eduardo Aninat.

⁵⁸ Foxley fue presidente del PDC (1994-1997) y Ominami ha sido vicepresidente de su partido.

⁵⁹ En la comisión de Hacienda de la Cámara estuvo el anterior presidente de la UDI, el diputado Pablo Longueira.

en relación al control que realiza de la gestión presupuestaria de los ministerios y servicios públicos. Hacienda ha ampliado la esfera de competencias del Congreso, al permitir a la comisión de Hacienda de ambas cámaras vea cómo los servicios públicos gastan los recursos de la ley de presupuesto. Fue necesario la promulgación de una ley en mayo de 2003, que modificó la ley orgánica del Congreso nacional⁶⁰, que creó una “unidad de seguimiento presupuestario” con cuatro funcionarios especializados, que reúnen información sobre la ejecución presupuestaria, entregando a los miembros de la comisión información que les permite “tomar mejores decisiones”⁶¹.

Esta unidad apoya la continuidad del trabajo de la comisión de presupuesto después de la promulgación de la respectiva ley de presupuesto, con la finalidad de hacer un seguimiento de ejecución presupuestaria de los distintos programas que han sido financiados por la ley de presupuesto. La finalidad es llegar a revisar un 25 por ciento de los principales programas del gobierno en un plazo de cuatro años⁶². Su trabajo es posible porque el Ministerio de Hacienda le entrega la información sobre la ejecución presupuestaria, lo que constituye una interesante expansión de la transparencia en la gestión pública, porque los parlamentarios pueden conocer el grado de avance de los presupuestos de cada ministerio y apreciar cuáles son más eficientes.

No se trata de una función de control, porque ella radica en la Cámara de Diputados, sino que la finalidad es apoyar la capacidad decisoria de los senadores de la comisión de Hacienda y ayudar al Ministerio de Hacienda a llevar a cabo un control del uso de los recursos que asigna trimestralmente a cada ministerio. Por tanto, hay una interesante convergencia de intereses del Ejecutivo con los del Congreso que beneficia a ambos poderes, facilitada por el amplio consenso sobre temas económicos, como el equilibrio presupuestario y la modernización de la gestión del Estado.

La función de control del gobierno

Una de las funciones del parlamento es controlar el Ejecutivo, y en el caso de Chile ella radica en la Cámara de Diputados. El artículo 48

⁶⁰ Ley 19.875, del 28 de mayo de 2003.

⁶¹ Entrevista de Fabiola Berríos con Alejandro Hormazábal, encargado de la Unidad de Seguimiento Presupuestario del Senado, del 15 julio de 2003.

⁶² *Ibidem*.

de la Constitución señala que “la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días”. Este tipo de control es poco práctico, porque requiere el acuerdo de las bancadas del gobierno y la oposición. Hay dos mecanismos algo más efectivos que éste, aunque de alcances restringidos: los oficios de información y las comisiones investigadoras.

Los oficios de información son enviados por alguna de las comisiones de la Cámara, por la presidencia de la corporación y/o los diputados individualmente, con la finalidad de solicitar antecedentes a organismos de la administración. Estos son remitidos por la Oficina de Informaciones de la Cámara, sin indicación del nombre del (o los) parlamentarios que lo solicitan. Este mecanismo se ha desvirtuado en la práctica, porque se envían miles de oficios por los parlamentarios, sobre los más variados temas, muchas veces solicitando información disponible en los sitios web o en las memorias de las instituciones requeridas. De ahí que el profesor Alejandro Silva Bascuñan afirme que, en general, están “desprovistos de seriedad”.

Hemos analizado los oficios enviados entre 1998 y 2002 con la finalidad de saber qué organismos públicos reciben una mayor atención de los diputados por este mecanismo. En este período se han enviado 3.180 oficios de información, con un aumento explosivo en los últimos años, pues en los primeros hubo un promedio de 491 oficios anuales, mientras que en 2002 hubo 1.214, lo cual representa más de un tercio. Llama la atención que haya aumentado el número de oficios hacia las municipalidades, particularmente en 1998 y 2002, cuando representaron el 61 por ciento y el 57 por ciento, respectivamente, del total de los oficios. Considerando los cinco años, el 35 por ciento de estos ha sido enviado a los municipios. Esto se puede explicar como consecuencia del mayor rol político de las municipalidades por el aumento del número de alcaldías controladas por la oposición desde las elecciones de 2000, que empujaría a los diputados de la Concertación a controlar su gestión. En segundo lugar, se encuentran las subsecretarías y, en tercer lugar, otros servicios del Estado. Hay un escaso número de oficios dirigidos a los ministerios (no alcanza al 1 por ciento), situación que pone de manifiesto la ineficacia de este recurso, pues quiere decir que los diputados obtienen la información directamente de los ministerios.

Cuadro 7

Distribución de los oficios de información enviados por la Cámara de Diputados, 1998-2002

Destino	1998	1999	2000	2001	2002	Total	Porcentaje
Gobierno Regional	9	7	13	19	46	94	2.9
Secretaría Regional ministerial	10	37	18	8	35	108	3.3
Empresas	25	11	67	16	12	131	4.1
Contraloría general de la República	21	96	78	71	39	305	9.5
Otros	23	83	95	59	68	328	10
Otras oficinas estatales	61	60	97	59	140	417	13.1
Subsecretarías	79	146	148	126	179	678	21.3
Municipalidades	351	30	37	6	695	1119	35.1
Totales anuales	579	470	553	364	1214	3180	100
Porcentaje	18,20	14,77	17,38	11,44	38,17	100	–

Fuente: Calculado a partir de los antecedentes recogidos en la oficina de informaciones de la Cámara de Diputados.

Los diputados han ido más allá del texto constitucional, pues han dirigido oficios de información a organismos de la administración autónoma, fiscalizados por entidades establecidas expresamente por la ley. Ha sido el caso de Televisión Nacional (TVN), Banco Estado y CODELCO, la principal empresa de cobre del mundo, y han sido dirigidos por parlamentarios de oposición y algunos de los partidos de gobierno. En el caso de CODELCO, los temas son variados, como la solicitud de nóminas de personal contratado, incluyendo sus remuneraciones y días de vacaciones pactados⁶³, la indicación de la escala de remuneraciones, beneficios y garantías que perciben sus ejecutivos⁶⁴, la nómina de todas las empresas con las que CODELCO haya celebrado contratos⁶⁵, entre otros.

Este tipo de control por los diputados ha sido cuestionado por estos organismos. TVN reclamó ante la justicia civil a través de un procedimiento de mera certeza, que se reconociera que, como empresa autónoma del Estado, dotada de patrimonio propio, con funciones específicamente señaladas por la ley que la organiza como una sociedad anónima abierta privada, sólo se encuentra bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Valores y Seguros. Por su naturaleza jurídica y las funciones entregadas por el legislador, no le correspondería ser fiscalizada por la Cámara de Diputados.

⁶³ Oficio N° 705, del 23 de septiembre de 1991.

⁶⁴ Oficio 110-99 del 15 de mayo de 1999.

⁶⁵ Oficio N° 362 del 15 de noviembre de 1995.

El otro mecanismo de control de la Cámara de Diputados establecido en la constitución son las comisiones investigadoras. Estas comisiones indagan sobre actos ilegales o graves errores en la administración pública. En la práctica, han ido más allá de lo permitido en la carta fundamental pues, en algunos casos, se han conformado para investigar hechos que comprometen a empresas privadas o para conocer hechos que han provocado conmoción en la opinión pública, como los problemas de abastecimiento de electricidad producidos por la sequía de 1997. Es un mecanismo que no se aplica contra el gobierno, porque la mayoría oficialista cuida de emplear este recurso cuando puede dañarlo. Esta situación de poder también se refleja en la débil integración de la oposición en ellas, que no logra la presidencia de una comisión investigadora, con las excepciones de Arturo Longton sobre el problema carcelario en 1991 y Andrés Allamand, acerca del agua potable de la empresa Lo Castillo, ambos diputados de RN.

Al comienzo del primer y del cuarto período legislativo hubo una mayor cantidad de comisiones investigadoras. Un análisis del trabajo del total de las comisiones concluye que, en general, no han sido efectivas. Tomando en cuenta aquellas que han terminado su labor, entregando un informe final, sólo 55 comisiones (65 por ciento) presentaron sus informes a la sala para ser votados por la Cámara, pero sólo 29 de ellos lo han sido efectivamente y 26 se encuentran atrapados en algún proceso burocrático.

Cuadro 8

Comisiones investigadoras, 1990-2005.

Notas:*Aquella cuyo informe fue votado y aprobado en la Sala de Sesiones.

**Aquellas cuyo informe se encuentra en tabla y no ha sido votado en Sala.

***Aquellas que no han terminado su trabajo, ya sea por el término del plazo o bien porque nunca se constituyeron, o porque están aún en funciones.

Fuente: Oficina de informaciones de la Cámara de Diputados.

Las funciones de las comisiones investigadoras son reunir antecedentes sobre un asunto determinado y determinar sus consecuencias políticas. Su principal objetivo es mostrar la reacción de la Cámara ante un hecho que ha producido gran impacto político o ha afectado a la opinión pública, como señal de que está pendiente de los problemas más relevantes del país. Una vez constituida, se diluye el interés por llevar adelante su cometido. Algunas comisiones se conformaron al comienzo de la transición con la intención de intervenir en temas políticos propios del cambio de régimen, como las relaciones cívico-militares, pero sus efectos fueron perjudiciales para el desarrollo político ulterior, pues provocaron la reacción irritada de los militares que obligó a controlar sus conclusiones. Fue lo acontecido con la constituida en 1990 para investigar los cheques girados por el Ejército y que fue presidida por Jorge Schaulsohn (PPD), posteriormente Presidente de la Cámara por algunos meses y luego de su partido, lo que llevó, en diciembre de ese año, a que el General Pinochet montara el denominado “ejercicio de enlace”. De ahí que menos de la mitad de las comisiones investigadoras constituidas desde 1990—29 (42 por ciento)— terminaron su labor, entregando un informe al pleno de la Cámara y que fuera votado por esta. Un importante número—25 (35 por ciento)— no concluyó el trabajo, y en las restantes, se entregaron los informes, pero está pendiente su votación en la Cámara. En esta última situación se encuentran varias de las conformadas al comienzo de la transición, habiendo perdido importancia y previéndose lógicamente que su trabajo no concluirá.

Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos mostrado que el Congreso chileno no es una institución marginal al proceso político y estático, sino que ha tenido un amplio e importante espacio de participación en el proceso político, que se expandió a medida que avanzaba la consolidación y profundización de la democracia. El presidente no es un actor que domina de sobremañera la marcha del régimen político y tiene que entenderse con el legislativo. El caso de Chile, como se ha argumentado para Argentina y Brasil, demuestra que el desarrollo institucional de la democracia apunta hacia una mayor visibilidad del rol del Congreso. Esto ha sido más notorio en el caso del Senado, cuyo fortalecimiento abre nuevas interrogantes, que exceden el objetivo de este artículo, como el sentido de mantener el

bicameralismo, cuando una de las ramas ve aumentada sus funciones y los miembros de la cámara baja están esperando la primera oportunidad para postular al Senado. También pone de manifiesto la importancia de los partidos, que han tenido un importante rol en el Congreso y sirven de comunicación entre éste y la sociedad y de aquél con el Ejecutivo.

Nos atrevemos a afirmar que esta tendencia se fortalecerá durante el cuarto gobierno democrático, que probablemente será de la Presidente Michelle Bachelet (PS), abanderada de la Concertación, pues ella ha sido una militante de su partido desde su juventud y prestará mayor atención a los partidos que el Presidente Lagos, organizaciones que juegan un papel fundamental en el trabajo parlamentario.

No se puede inferir que este mayor protagonismo del Congreso constituye una demostración del cambio hacia el parlamentarismo, ni tampoco significa que el presidencialismo funciona como uno de tipo parlamentario, como afirman Colomer y Negretto (2005: 60-89). Ambas conclusiones comparten una mirada pesimista del presidencialismo y optimista del parlamentarismo, considerado como el modelo ideal para organizar una democracia en América Latina y que debiera ser importado. El caso de Chile desde 1990 —aunque también hubo períodos buenos antes de 1973— desmiente las generalizaciones sobre la inviabilidad del presidencialismo en América Latina y sobre la necesidad del cambio de la forma de gobierno hacia uno parlamentario. Un *deviant case* puede ser un camino metodológico muy útil para una mejor comprensión de las fortalezas del presidencialismo y para matizar las afirmaciones que se hacen sobre sus debilidades.

El análisis del Poder Legislativo puede enriquecerse con los estudios sobre el parlamento en los regímenes parlamentarios, pero no quiere decir que se avance hacia esta forma de gobierno. El caso de Chile demuestra que el presidencialismo es una fórmula política viable y tiene los recursos para permitir el desarrollo de una democracia estable —tarea en la cual el Congreso tiene una activa participación— y contribuir al éxito de la democratización. Un análisis de otros casos de América Latina, como Uruguay, Brasil y México, apuntan en una dirección similar y los problemas de la democracia en Argentina son de mayor complejidad como para reducirlos al presidencialismo. En una palabra, creemos que la comparación intraregional es la estrategia más adecuada para una mejor comprensión del desarrollo político de América Latina y no a partir de la experiencia de Estados Unidos, por sus enormes singularidades, que distorsionan más que favorecen esa tarea.

Bibliografía

- Agor, Weston H. (1971). *The Chilean Senate. Internal Distribution of Influence*, Austin, The University of Texas Press.
- Allamand, Andrés (1999). *La travesía del desierto*, Santiago, Aguilar.
- Andrade Geywitz, Carlos (1991). *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Baloyra, Enrique (ed.) (1987). *Comparing New Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Bermeo, Nancy (1992). “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics*, Vol. 24, N° 3.
- Blanco, Rafael (2003). “El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei”, en Muñoz, Oscar y Carolina Stefoni (eds.), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria.
- Bryce, Lord (1921). “Decline of Legislatures”, en *Modern Democracies*, Londres, MacMillan Company.
- Carey, John M. (1999). “Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXIV N° 4, noviembre.
- Carey, John M. (2002). “Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”, en Morgenstern, y Nacif (ed.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carey, John M., Octávio Amorin Neto y Matthew S. Shugart (1997). “Appendix: Outlines of Constitutional Powers in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*; Cambridge, Cambridge University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Santiago, Siglo XXI Editores.
- Cea Egaña, José Luis (2001). “El parlamentario en la Constitución”, en Navarro Beltrán, Enrique (ed.) *20 años de la Constitución chilena 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis Tèrrea-LexisLexis Chile.
- Collier, Simon y William F. Sater (1998). *Historia de Chile, 1808-1994*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Colomer, Josep M. y Gabriel Negretto (2003). “Gobernanza con poder divididos en América Latina”, en *Política y Gobierno*, Vol. X, N° I.
- Colomer, Joseph y Gabriel Negretto, (2005). “Can Presidentialism work like Parliamentarism?”, *Government and Opposition*, Vol. 40, N° 1, enero.
- Correa, Jorge (1999). “Cenicienta se queda en la fiesta. El poder judicial chileno en la década de los 90”, en Drake, Paul e Iván Jaksic (eds.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM Ediciones.

- Dahl, Robert A. (ed) (1966). "Patterns of Opposition", en *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- Dulanto, Alfonso (2004). "Un mayor aporte minero", *La Tercera*, 6 de julio.
- Eckstein, Harry (1975). "Case Study and Theory in Political Theory", en: F.I. Greenstein & N.W. Polsby (comp.) *Handbook of Political Science*, Vol. 7, Reading, Mass, Addison-Wesley.
- Espinoza Toledo, Ricardo (1999). "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Merino, Mauricio (coord) *La ciencia política en México*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996). "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989 - agosto 1994)", *Desarrollo económico*, Vol.36, N° 141, abril-junio.
- Figueiredo, Argelina, José Cheibub y Fernando Limongi (2003). "Congress and Decision-Making in Democratic Brazil", en Kinzo, María D'Alva y James Dunkeley (eds.) *Brazil since 1985: Politics, Economics and Society*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando, Limongi (2000). "Presidential Power, Legislative Organizations, and Party Behaviour in Brazil", *Comparative Politics*, Vol. 32, N° 2.
- Gazmuri, Cristián (2000). *Eduardo Frei Montalva y su época*, Santiago, Aguilar.
- Gil, Federico (1966). *The Political System of Chile*, Boston, Houghton-Mifflin Company.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Higley, John y Michael G. Burton (1989). "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns", en *American Sociological Review*, Vol. 54, N° 1.
- Huneus, Carlos (1997). "Tecnócratas y políticos en la política democrática en Argentina (1983-1995)", en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 30.
- Huneus, Carlos (2000). *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- Huneus, Carlos (2003). "A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile", en Scott Mainwaring y Timothy S. Scully (eds.) *Christian Democracy in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Huneus, Carlos (2005). "¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin", por aparecer en *Persona y Sociedad*.
- Huneus, Carlos y María Paz Lanús (2002). "Ciencia política e historia. Eduardo Cruz-Coke y el estado de bienestar en Chile, 1937-1938", en *Historia*, N° 25.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, University of Oklahoma Press.

- Jaguaribe, Helio (1973). *Political Development. A General Theory and a Latin American Case Study*, Nueva York, Harper & Row.
- Jones, Mark P. (2002). “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”, en Minwarinf, Scout y Matthew S. Shugart (eds.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires.
- Kendall, Patricia y Catherine Wolf (1974). “Los dos propósitos de análisis de los casos desviantes”, en Boudon, Raymond y Paul Lazarsfeld (ed.), *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, Editorial Laia.
- Kenney, Charles D. (2004). *Fujimori’s Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- King, Anthony (1981). “The Rise of the Career Politician in Britain – and its Consequences”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 11, N° 3, julio.
- King, M. (1956). “Toward a Theory and Power and Political Instability in Latin America”, en *Western Political Quarterly*, Vol. 9.
- Krauze, Enrique (2001). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores.
- Lamounier, Bolívar (2003). “Brazil: An Assessment of the Cardoso Administration”, en Domínguez, Jorge I. y Michael Shifter (eds.) *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lanzaro, Jorge (comp) (2003). “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Liebert, Ulrike y Maurizio Cotta (eds.) (1990). *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain, and Turkey*, Londres, Pinter Publishers.
- Lijphart, Arend (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method”, en *American Political Science Review*, Vol. LXV, N°3, septiembre.
- Linz, Juan J. (1990a). “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, Vol. 1 N° 2.
- Linz, Juan J. (1990b). “The Virtues of Parliamentarianism”, en *Journal of Democracy*, Vol. 1, N°4.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) (1994). “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” en *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, Vol. 1.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (eds.) (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- Linz, Juan José y José R. Montero (eds.) (1986). *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Llanos, Mariana (2001). "Understanding Presidential Power in Argentina: a Study of the Policy of Privatization in the 1990s", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, N° 1, febrero.
- Llanos, Mariana y Detlef Nolte (2003). "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence", en *Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, N° 3.
- Mainwaring, Scott (1989). "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 25.
- Mainwaring, Scott (1993) "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", en *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N°2.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1994). "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo económico*, Vol. 34, N° 135, octubre-diciembre.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) (1997). "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marcel, Mario (1997). "Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 45.
- Molina Silva, Sergio (1970). "La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social" en Lagos, Gustavo (ed.) *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Morgenstern, Scott (2002). *Towards a Model of Latin American Legislatures*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (ed.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002). "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile", en Morgenstern y Nacif (ed.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María (2000). "Oficialistas y Diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina", en *Desarrollo económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo.
- Nino, Carlos Santiago (1996). "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en Lijphart, Arend y Carlos H. Waisman, (eds.) *Institutional Designs in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview Press.

- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) (1991). *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Nolte, Detlef (2004). “Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenverschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien”, en *Lateinamerika Analicen*, N° 7, febrero.
- Nolte, Detlef (2003). “El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Vol. XXIII, N° 2.
- Norris, Pippa (ed.) (1997). *Politics and the Press*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Norris, Pippa (ed.) (2000). *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norton, Philip (2000). “Reforming Parliament in the United Kingdom: the Report of the Commission to Strengthen Parliament”, en *Journal of Legislative Studies*, Vol.6, N° 3.
- Norton, Philip (ed.) (1990). *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- O’Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, University of California Press.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy?”, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- O’Donnell, Guillermo, C. Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ortega Frei, Eugenio (1992). *Historia de una alianza*, Santiago, CED-CESOC.
- Packenhams, Robert A. (1970). “Legislatures and Political Development”, en A. Kornberg y L. D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspectives*, Durham, Duke University Press.
- Palermo, Vicente (2000). “¿Cómo se gobierna Brasil? El debate sobre instituciones políticas y gestión de gobierno”, en *Desarrollo económico*, Vol. 40, N° 159, octubre-diciembre.
- Pasquino, Gianfranco (1995). “Executive-Legislative Relations in Southern Europe”, en Gunther, Richard, Nikiforos P. Diamandouros y Hans Jürgen Puhle (eds.) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Pérez Liñán, Aníbal S. (2003). “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?”, en *Latin American Research Review*, Vol. 38, N° 3, octubre.
- Pérez Liñán, Aníbal S. (2005). “Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes. Toward Congressional Supremacy?”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 38, N° 1.

- Peruzzotti, Enrique (2001). "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, N° 1, febrero.
- Rose, Richard (1978). *What is Governing?*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Rouquié, Alain (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina I hasta 1943*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Rouquié, Alain (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II 1943-1973*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Rouquié, Alain (1984). *El estado militar en América Latina*, Buenos Aires, Emecé Editores.
- Santamaría, Julián (ed.) (1982). *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, Tomo I.
- Shugart, Matthew y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter M. (2002). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Silva Bascuñán, Alejandro (1970). "El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo", en Lagos, Gustavo (ed.) *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Silva Bascuñán, Alejandro (1997). *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica, Tomo III.
- Stepan, Alfred (1971). *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (comp.) (1973). "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (1988). *Rethinking Military Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Tapia Valdés, Jorge (1996). *La técnica legislativa*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Valenzuela, Arturo (2004). "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, Vol. 15, N° 4, octubre.
- Valenzuela, Arturo y Alexander Wilde (1984). "El Congreso y la Redemocratización en Chile", en *Alternativas*, N° 3, mayo-agosto.

Von Beyme, Klaus (2000). *Parliamentary Democracy*, Basingstoke, Macmillan.

Von Beyme, Klaus (1999). *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 3ª edición revisada y actualizada (original de 1970).

Weldon, Jeffrey (1997). "Political Sources of *Presidencialismo* in México", en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) *Presidencialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Palabras clave

Chile – presidencialismo – congreso – nueva democracia – institucionalismo

Key words

Chile – presidentialism – congress – new democracy – institutionalism

Abstract

The article analyzes the role of congress in Chilean presidentialism and pays particular attention to the functions that it has fulfilled in the fifteen years of the new democracy. Legislature in Chile has been very active, which has led to the strengthening of the authority position of the senate, winning power resources taken from the president. The political development of congress after 1990 has been the opposite of the one before the military coup in 1973, when the president won more power, particularly the control of economic management, whereas now legislature has seen its authority positions strengthened. This trend was confirmed in the important constitutional reform of 2005, which permits congress to appoint members of the constitutional court. This process does not mean that the political system is moving towards a parliamentary system, or towards semipresidentialism. On the contrary, it demonstrates the dynamic of presidentialism, which needs an active congress to be an efficient political system. This dynamic is also present in Argentina and Brazil, and we use useful research on legislature undertaken by scholars of the respective countries.

Notas

Samuel E. Finer: el estudio del gobierno desde una perspectiva histórica y comparada

MIGUEL DE LUCA

UBA

migueldeluca@yahoo.com

Este artículo presenta una reseña de la trayectoria intelectual del comparativista inglés Samuel E. Finer. La misma incluye un escueto repaso de sus títulos más relevantes, un listado de las versiones más accesibles de los mismos para los lectores de habla hispana y, en particular, una recensión de History of Government from Earliest Times, su monumental obra póstuma (una historia universal del gobierno que abarca cinco mil años, escrita en mil seiscientas páginas divididas en tres volúmenes).

En todo arte o ciencia, un «clásico» es un autor o una obra que, por su contribución, se tiene como modelo digno de imitar. Pero también, y ya no como sustantivo sino como adjetivo, «clásico» se adosa a todo literato, artista o científico que sigue estos mismos cánones, siendo indiferente —o crítico— hacia las efímeras innovaciones temáticas, conceptuales, de forma o de estilo, sin que por ello, en los casos más logrados, renuncie de antemano a la originalidad.

Samuel E. Finer (1915-1993) ha sido descripto por Hans Daalder como un «individualista erudito», que «no perteneció a ninguna escuela en particular, ni formó ni sentó las bases para una». Sin embargo, en el estudio contemporáneo de la política y el gobierno, el aporte de Finer bien merece la calificación de «clásico». Por eso mismo, en las líneas que siguen presentamos una reseña de su trayectoria intelectual, un escueto repaso de sus títulos más relevantes y un listado de las versiones más accesibles de los mismos para los lectores de habla hispana.

La obra: influencias y contribuciones

Proveniente de una familia de inmigrantes judíos rumanos, Samuel E. Finer completa su formación académica en la Universidad de Oxford,

desempeñándose luego como *lecturer* y profesor de instituciones políticas, gobierno y administración pública en las Universidades de Keele (1950-66), Manchester (1966-74) y Oxford (1974-82) y profesor visitante en una media docena de centros de estudios en Europa, América y Asia.

Su desarrollo intelectual y su carrera profesional reciben una temprana y decisiva influencia de su hermano mayor, Herman. De orientación fabiana, anti-marxista, anti-fascista, Herman Finer es profesor en la *London School of Economics* (1920-42) y en la Universidad de Chicago (1945-68), y autor de *Theory and Practice of Modern Government* (1932), un libro seminal en los estudios comparados sobre el gobierno porque adopta una perspectiva analítica distinta, el *cross-institutional analysis*, en vez del enfoque descriptivo por países (*country by country approach*) característico de las obras más difundidas en la época.

Sobre la obra de Samuel Finer, en cambio, la influencia más notoria —y manifiesta en forma recurrente— es la de Vilfredo Pareto (cuyos escritos sociológicos edita en una cuidada versión en inglés).

Los textos de Finer se caracterizan por el estilo penetrante y conciso, por la precisión y claridad conceptual. En ellos demuestra un conocimiento enciclopédico, una capacidad enorme para manejarse cómodamente entre la ciencia política, la historia y la sociología y para abordar diversos temas (el gobierno local, los grupos de presión, las fuerzas armadas, los partidos políticos, el Estado y la administración pública, las elites dirigentes) desde los distintos y más importantes enfoques comparados.

En efecto, en las seiscientas páginas de *Comparative Government* Finer emplea la comparación por tipologías para ordenar los datos y casos hasta clasificar los gobiernos de todos los países del mundo entonces existentes. Así, los regímenes se pueden diferenciar según tres dimensiones: a) el nivel de integración política de la comunidad (participación-exclusión), b) el grado en que los gobernantes consideran o no los intereses y valores de los gobernados (orden-representación), y c) las bases de acatamiento al gobierno (coerción-persuasión). Por su lado, en su estudio sobre los *lobbies* en Gran Bretaña —*Anonymous Empire*— recurre al *group analysis*, en tanto su *Man on Horseback*, constituye un claro ejemplo de *phenomenon analysis*. Por último, tampoco falta en sus escritos el enfoque histórico-comparado típico en autores como Charles Tilly, Stein Rokkan o Reinhard Bendix (véase, por caso, *The History of Government...* que se comenta más adelante).

Todas estas contribuciones —muchas de ellas pioneras en su perspectiva, en su temática o en ambas— estimulan el desarrollo de la ciencia política en Inglaterra, abriendo nuevos planos de análisis. Por caso,

desde su aparición en los setenta, y durante casi una década, *Comparative Government* se convierte en un libro de texto muy difundido en las universidades británicas. Inspirado en *The Governmental Process* de David Truman, *Anonymous Empire* es el primer estudio sobre los grupos de interés en Gran Bretaña, y aparece en una época en que muchos académicos consideraban a los *lobbies* como un fenómeno limitado a la política estadounidense y, por ende, de escaso interés fuera de ese contexto. *Man on Horseback* es, junto a *The Soldier and the State* de Samuel Huntington, una referencia obligada para el estudio de la intervención de los militares en política.

Para Finer, el interés central de la ciencia política no es sino el estudio del gobierno, concepto que define como «política institucionalizada». Los esfuerzos de la disciplina deben, entonces, concentrarse en ampliar y renovar el examen del gobierno, de sus formas y sus procesos, teniendo siempre en cuenta las relaciones entre gobierno y Estado y los antecedentes socio-históricos de este último, entre actores, instituciones y procedimientos.

Por las características del reclamo, es claro que Finer no es un formalista o institucionalista *old style* pero, a su vez, tampoco considera que el estudio y análisis de la política pueda ser reducido a la sociología o la economía, o simplificado por explicaciones monocausales. En consecuencia, su postura es poco complaciente —y en algunos casos hasta muy crítica— con los cambios epistemológicos y los paradigmas más influyentes en los años cincuenta y sesenta, es decir, la perspectiva funcionalista y el análisis sistémico.

Para este autor, los modelos analíticos de Talcott Parsons, David Easton o Gabriel Almond —y la introducción y el uso de términos tales como «sistema», «ambiente», «caja negra», «*inputs-outputs*»— desplazan a la política del foco central de estudio. Al concentrarse fundamentalmente en los procesos antes que en las instituciones políticas, sostiene Finer, estos esquemas oscurecen, disuelven o tornan insignificantes conceptos capitales como el de Estado. Por otra parte, y por su orientación socio-determinista y reduccionista, funcionalistas y sistémicos directamente niegan la autonomía de la política al considerarla sólo como un epifenómeno.

En este sentido, según Finer, estas corrientes entonces en boga —sobre todo entre los politólogos de las universidades de Chicago y Stanford— presentan una curiosa doble paradoja. Por una parte, sus analogías inspiradas en la teoría general de los sistemas no logran dar cuenta de la complejidad de los factores histórico-causales, recurriendo en la misma vaguedad y generalidad que critican en otros autores. Por la otra, el modelo

explicativo «estructuralista» —típico de estas concepciones— tampoco se diferencia demasiado de las interpretaciones en clave marxista (sin embargo, el predominio de estas tendencias se extiende por varias décadas y la reorientación paradigmática recién opera en los ochenta bajo la forma de otra «novedad»: un grupo de autores y estudios que plantean el «redescubrimiento» o reclaman la «centralidad» del Estado, es decir, el paradigma «dirigencial» al que adscriben, entre otros, Theda Skocpol, Stephen Krasner, Andrew Shoenfield y Philippe Schmitter).

Este predicamento por profundizar el estudio de la política en una dirección «tradicional» no significa, empero, conformidad con algún tipo de premisas, ideas y valores ni, mucho menos, renunciar al esfuerzo heurístico.

Tal postura es evidente cuando, por ejemplo, en los años setenta Finer arremete contra uno de los pilares del *mainstream* en la ciencia política de la segunda posguerra: las virtudes o beneficios de la política bipartidista inglesa y, más específicamente, del sistema electoral mayoritario y por distritos uninominales.

La crítica es original en su enfoque y en sus motivos. Finer expone las desventajas del *first past the post system* sin recurrir al clásico argumento de las injusticias que éste provoca sobre la representación político-partidaria. La réplica se basa, en cambio, en la ineficiencia gubernamental: el sistema electoral inglés influye negativamente sobre el desempeño del gobierno ya que, a pesar de fabricar gabinetes estables, promueve la discontinuidad en la gestión y el cambio drástico en las políticas macro-económicas.

Este juicio tiene una amplia aceptación en la academia y la política británicas, al punto que una expresión acuñada por su autor, «política de adversarios» (*adversary politics*), pasa —sin más— a convertirse desde entonces en un término usual tanto en el vocabulario político como en el politológico. Asimismo, la conclusión de Finer —que nunca asumirá un fuerte compromiso partidario ni participará activamente en política— es empleada en las campañas reformistas organizadas por la alianza entre liberales y socialdemócratas (precisamente, los «excluidos» en la competencia entre laboristas y conservadores).

En pocas palabras, en una época de progresiva multiplicación de los temas estudiados y de fragmentación de las perspectivas de análisis, Finer invita a recuperar el núcleo de la atención politológica y a rescatar las metodologías tradicionales; en un tiempo de especialistas, reivindica la lectura de los viejos maestros «generalistas». Frente a la elevación de barreras epistemológicas, clama por la interdisciplinarietà como forma de

integración y comunicación entre ciencias o áreas afines; contra el irresistible «mas pasajero» encanto de los libros en boga, opone la vigencia permanente de las grandes obras.

Su texto más importante, *History of Government...*, es fiel reflejo de su postura intelectual y de su estilo de trabajo, acabado compendio de sus preocupaciones metodológicas y teóricas y consumado resumen de los temas de su interés.

History of Government from Earliest Times

Finer dedica los años de su retiro académico a escribir una historia universal del gobierno. Una historia, como ya lo adelantara en un prolegómeno de ésta publicado en 1983 en *Government and Opposition*, no sólo secuencial y genética, sino también clasificatoria y analítica. Una historia que debía ser, al mismo tiempo, lo más exhaustiva y vasta posible (en castellano, una resumida versión de estas intenciones, aparece publicada ese mismo año en la *Revista de Estudios Políticos*).

La empresa no es concluida por apenas muy poco —Finer deja treinta y cuatro borradores de los treinta y seis capítulos previstos—, y es editada tres años después de su muerte por su esposa y colega, tras la revisión por un grupo de expertos y el agregado de un prólogo conceptual escrito por el mismo autor.

El resultado final es impresionante y cualquier descripción que pueda hacerse es incompleta. La monumental obra de más de mil seiscientas páginas se compone de tres volúmenes, titulados respectivamente «De las antiguas monarquías a los imperios Han y romano», «Las edades intermedias» e «Imperios, monarquías y el Estado Moderno». Cada uno de estos volúmenes está dividido, a su vez, en libros, partes y capítulos (los dos capítulos faltantes corresponden al último volumen y estaban dedicados al Estado moderno occidental y al totalitarismo contemporáneo).

El esquema explicativo de *History of Government...* es en extremo complejo. El autor parte de conceptos, variables y tipologías cardinales que incluyen, a su turno, otros conceptos, variables, tipologías o clasificaciones. Y así nuevamente una y otra vez. De esta forma, el desarrollo argumental sigue una relación de inclusividad e identidad, pero también de simplificación, similar a las muñecas rusas o *matrioshkas*.

Los conceptos clave son política, gobierno y Estado y, como el mismo Finer afirma en varias oportunidades, las diferencias entre ellos no son

meramente semánticas, sino sustantivas. La política se encuentra presente tanto dentro como fuera del Estado, tanto sobre como alrededor de él. Asimismo, la política debe ser distinguida del gobierno, ya que no necesariamente está conectada con las estructuras gubernamentales. Como abiertamente los define en escritos anteriores, la política «es una actividad: es un tipo de conducta que no es un conjunto de roles e instituciones (o estructuras y asociaciones) que regulan esa actividad. El gobierno, por otra parte, puede ser una actividad, pero en otro sentido puede ser también una asociación (o estructura) de cierto tipo». En esta última dirección, el gobierno es «política institucionalizada», o bien «el grupo de arreglos uniformes que los seres humanos se dan a sí mismos para tomar decisiones».

Por su parte, la definición de Estado se construye a partir de la presencia de cinco características: a) población en un territorio delimitado que reconoce un órgano de gobierno superior y común, b) asistencia a este órgano de gobierno por personal especializado para ejecutar las decisiones, para garantizar su cumplimiento por la fuerza allí donde sea necesario y para defender a la asociación política de otras semejantes, c) reconocimiento por otras unidades políticas similares de independencia y de soberanía sobre un territorio y una población, d) comunidad de sentimientos por parte de la población del Estado, basada en la propia conciencia de una nacionalidad común, en un sentido de identidad nacional, y e) participación de los miembros de esa población en la distribución de obligaciones y beneficios.

El autor admite que los estados pre-modernos sólo reúnen las tres primeras condiciones, quizá en límites difusos, con órganos de gobierno poco diferenciados y con un irregular, intermitente e imperfecto reconocimiento mutuo de la soberanía por parte de otros, pero la ausencia de una base consistente de nacionalidad común o de división de deberes y retribuciones, no es óbice para reconocer su condición de entidades estatales. En este sentido, discute la idea de que el Estado nació sólo en Europa hacia el final de la Edad Media; y aún más: considera a las construcciones estatales en el Viejo Continente como casos atípicos.

Para Finer, la formación de los estados se produce por agregación de pequeñas unidades políticas, por desintegración de una grande (en ambos casos se presupone la unificación de un área geográfica llamada «centro») ó por conquista por invasores externos. A su vez, los efectos de la construcción de los estados sobre la forma de los gobiernos está ligada a dos variables: a) el éxito de los gobernantes en crear una administración central estable, uniforme y, b) el grado en que estos gobernantes logran extender una cultura, un lenguaje y un sistema normativo común.

Por fin, política, gobierno y Estado se entrelazan con los actores en «polity», una idea que carece de una traducción apropiada en la lengua castellana (aquí se ha optado por la expresión «orden político», antes que por la más difundida de «sistema político» debido, precisamente, a su identificación con las orientaciones tan criticadas por Finer).

Frente a una propuesta como ésta, resulta inevitable pensar en otros autores que han abordado una problemática afín, como por ejemplo Stein Rokkan. Pero las obras de ambos estudiosos registran varias diferencias de tiempo, espacio, objetivo y aproximación al fenómeno. Así, mientras la pretensión de Rokkan es explicar la formación de los estados-nación en Europa occidental desde la Alta Edad Media hasta el presente desde una perspectiva macrohistórica y sociológica, la meta de Finer es el examen técnico-comparativo de la historia de las formas de gobierno de todos los tiempos.

En *History of Government...*, empero, no están descriptas todas las formas de gobierno pasadas y presentes, sino que existe una selección sobre la base de tres criterios: los gobiernos grandes y poderosos, los que —aun no siendo grandes y poderosos— han sido arquetípicos, y los innovadores.

Una vez seleccionados los gobiernos y ubicados éstos en época y lugar, en contexto histórico y geográfico, la descripción, comparación y análisis procede a lo largo de tres ejes: estructuras predominantes, actores relevantes y sistema de creencias religiosas predominantes. Es aquí donde comienza el juego de muñecas rusas.

En principio, Finer reconoce dos dimensiones clasificatorias: «territorio» y «tipos de orden político» («*types of polity*»). Mientras en la dimensión territorial se distinguen simplemente las ciudades-Estado, los estados genéricos o nacionales (o topónimos) y los imperios, la dimensión «orden político» es la puerta de entrada a una compleja y extensa tipología (que constituye, sin dudas, uno de los principales aportes de la obra).

Esta tipología se presenta como un esquema versátil con forma de diamante de cuatro puntas, en las cuales no se ubican las estructuras predominantes, sino los actores relevantes (el personal gobernante, es decir, las elites y la masa según el caso). Los cuatro vértices reciben, así, los nombres metonímicos de Palacio, Foro, Iglesia y Nobleza.

Estos tipos de órdenes políticos son discriminados según: a) la naturaleza de su personal gobernante, b) las características de su proceso político y c) las bases de su legitimación.

Así, desde la naturaleza del personal gobernante, la tipología puede admitir un total de diez tipos: cuatro puros y seis híbridos, de los cuales

sólo cinco son fáciles de encontrar (que son, en definitiva, a los que Finer dedicará los sucesivos capítulos). Algunos ejemplos de cada uno: Palacio (el antiguo Egipto, los reinos e imperios mesopotámicos, los imperios persa, romano, bizantino, chino e islámico); Foro (*polis* griegas, república romana, algunas ciudades-Estado medievales, las democracias modernas); Nobleza (*Sejm* polaca o parlamentos europeos en los siglos diecisiete y dieciocho); Iglesia (el Vaticano, el Tíbet entre 1642 y 1949); Iglesia/Palacio (cesaropapismo); Foro/Nobleza (el patriciado en la república romana o la aristocracia mercantil veneciana); Palacio/Nobleza (la corte de Luis XIV); Palacio/Foro (tiranos griegos, dictadores romanos, bonapartismos); Iglesia/Nobleza (los caballeros teutónicos) y Foro/Iglesia (la Ginebra de Calvino). Nobleza, Iglesia Iglesia/Nobleza, y Foro/Iglesia son los tipos más raros.

Un rápido repaso nos muestra que el Palacio y sus distintas variantes han sido la forma más común, y que el Foro ha sido excepcional hasta su difusión en los dos últimos siglos de la mano de la secularización y las tendencias a la igualdad social, procesos que, por otra parte, erosionaron a las formas Iglesia, Nobleza y sus combinaciones.

Volviendo a la tipología, el personal gobernante en cada *polity* fija prácticamente las características del proceso político y las bases de su legitimación. El proceso político se define por la libertad de los gobernantes para hacer aquello que han decidido y la presencia de límites —sustantivos o de procedimiento— a los gobernantes. El nivel del control puede ubicarse dentro del gobierno central (control horizontal) o entre el gobierno central y el gobierno local (control vertical), mientras que la naturaleza del control, tanto en lo que respecta al objetivo de las actividades del gobierno como al procedimiento para llevarlas a cabo, puede ser limitado ó ilimitado. Así, por ejemplo, mientras el Palacio es monocrático, la Iglesia teocrática y la Nobleza plural-conciliar, el Foro es pluricéfalo, abierto y sometido a alguna clase de control popular periódico.

El cuadro de la explicación de cada orden político prosigue con otras dos variables relativas al personal que ejecuta las decisiones: la presencia/ausencia y el papel de la burocracia civil y de las fuerzas armadas. Y tanto las burocracias como las fuerzas armadas son, a su vez, clasificadas: las primeras en «desarrolladas», «emergentes» y «rudimentarias», mientras que las segundas pueden ser del tipo «comunidad en armas», «de notables y seguidores» (las mesnadas medievales) y «tropas permanentes» (los ejércitos modernos), o bien distinguidas en clave maquiaveliana según la prioridad de los gobernantes (eficiencia, costo o lealtad).

Por último, las descripciones de las estructuras socio-económicas y de los sistemas de creencias religiosas contribuyen a completar la caracterización general, por cierto, de corte enciclopédico.

Sin embargo, el trabajo de Finer no consiste solamente en una mera combinación e integración mecánica de tipologías analíticas e históricas, en una mezcla de comparación sincrónica y diacrónica. La historia del gobierno es interpretada a través de una serie de conceptos y temas interrelacionados y, sobre todo, por medio de la búsqueda y la exposición de problemas similares a través del tiempo y del espacio (i.e. el ciclo «coerción-extracción» y el gasto militar, el papel y la organización de las fuerzas armadas, la relación entre los sistemas de creencias, la estratificación social y las instituciones políticas). Con este recurso, el autor intenta superar los análisis de tipo estático (una de las principales deficiencias en, por ejemplo, su *Comparative Government* de 1970).

La reiteración de temas y el análisis de soluciones políticas diferentes a los mismos dilemas no implican, por otra parte, que la obra adscriba a una evolución lineal de tipo positivista o evolucionista ni, tampoco, a una convicción en la recurrencia de ciclos *à la Vico* o *à la Pareto*.

Esta postura es inequívoca cuando Finer presenta el otro aporte original de *History of Government...*, el listado de las «invenciones» y «reinenciones» institucionales. En efecto, como bien lo explica, el registro de éstas no asume una posición teleológica ni etnocéntrica; por el contrario los quiebres abruptos y los regresos al barbarismo han sido tan frecuentes y tan extensos como para pensar en términos de evolución progresiva.

En forma somera, la nómina de invenciones incluye a los asirios, que al dividir los territorios conquistados en provincias gobernadas por funcionarios designados por una autoridad central, inventaron el primer imperio; a los persas, creadores del primer imperio secular; y a los judíos: los reinos hebreos del Antiguo Testamento forjaron el primer gobierno limitado, porque los monarcas debían seguir los principios del Torah, la ley de Dios.

La lista prosigue con la China imperial, donde se creó la primera burocracia desarrollada, organizada racionalmente, profesional, entrenada y remunerada, lo mismo que el primer ejército permanente con características similares; las *polis* griegas, cuna de dos importantes características de nuestro presente: la verdadera idea de ciudadanía y la democracia; y la república romana (en donde se inventaron los «frenos y contrapesos» como un mecanismo para prevenir la concentración de todo el poder en las manos de una sola persona).

Por su parte, el imperio romano introdujo la supremacía de la ley (el *Rechtsstaat*); en la Europa medieval nació la iglesia organizada jerárquicamente como una esfera de autoridad en la cual los gobernantes no podían inmiscuirse y, además, el concepto de representación. Los primeros Estados modernos europeos recrearon la noción de territorialidad que se había borrado durante el feudalismo y las tendencias cesaro-papistas (la reforma protestante y las iglesias «nacionales»), pero inventaron la idea de un Estado nacional soberano basado en un idioma y una religión comunes.

Por último, la Francia revolucionaria creó la moderna ideología del nacionalismo (la nación identificada con el pueblo y no ya con una dinastía o una potencia extranjera); la rebelión de los colonos ingleses en América aportó la constitución escrita, la garantía constitucional de los derechos civiles, la revisión judicial y el federalismo; mientras que la modernidad trajo el totalitarismo y el Estado de bienestar.

El contraste entre los dos aportes más significativos de *History of Government...*, la tipología de órdenes políticos y la lista de «invenciones», nos ofrece un interesante cambio de perspectiva: en la primera, el gobierno es examinado desde quiénes son las elites dominantes; en la segunda, en cambio, el gobierno es considerado más como un conjunto de instituciones que como la suma de quienes gobiernan.

Por otra parte, tras la lectura de ambas contribuciones (pero sobre todo de la primera), llama la atención la ausencia de referencias sustantivas a la América pre-colombina. Y tal vacío no puede justificarse por la carencia de temas de interés: los pueblos mayas se organizaron en federaciones de ciudades-Estado y se dieron un gobierno dual teocrático-militar; las ciudades aztecas adscribían a una liga o confederación que coordinaba las fuerzas guerreras y exigía el pago regular de tributos, mientras que el mando estaba a cargo de dos jefes de carácter electivo y vitalicio, uno con funciones militares/religiosas y otro con facultades administrativas/judiciales; por último, entre los incas, la estructura social piramidal, la burocracia y administración imperial y la organización militar también adquirieron una forma bastante desarrollada y compleja. Quizá estos pueblos hubiesen merecido un capítulo aparte.

Repasados sumariamente el orden, los objetivos, el cuadro conceptual y metodológico y los contenidos de *History of Government...* sólo resta agregar, para concluir con esta reseña, que en la obra no se encuentra presente una teoría acerca del origen y la formación del gobierno.

Esta particularidad no debiera llamar la atención: todos los trabajos comparativos de Finer están marcados por la construcción de tipologías,

esquemas y diagramas que sirvan para ordenar datos antes que para buscar teorías o validar hipótesis.

En este aspecto, *History of Government...* es, también, extemporánea. Pero en una época en que la ciencia política pone a riesgo su identidad por competir con la economía política, a la vez que un grupo nada desdeñable de sus cultores navega entre la complejidad estéril y la trivialidad, la invitación que Finer nos hace aquí —como en otras de sus obras— resulta imposible de rechazar.

Principales publicaciones de Samuel E. Finer

Libros monográficos

A Primer of Public Administration, Londres, Frederick Muller Ltd, 1950.

The Life and Times of Sir Edwin Chadwick, Londres, Methuen, 1952.

Anonymous Empire: A Study of the Lobby in Great Britain, Londres, Pall Mall, 1958.

Edición castellana: *El imperio anónimo: un estudio del «lobby» en Gran Bretaña*, Madrid, Tecnos, 1966.

The Man on Horseback: the Role of Military in Politics, Londres, Pall Mall, 1962.

Edición castellana: *Los militares en la política mundial*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1969.

Comparative Government: an Introduction to the Study of Politics, Harmondsworth, Penguin, 1970. Versión en portugués: *Governo comparado*, Brasilia, Universidade de Brasília, 1981.

The Changing British Party System (1945-1979), Washington DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

The History of Government from the Earliest Times, Nueva York, Oxford University Press, 1997. Edición póstuma. Versión en portugués —sólo del primer y segundo volumen—: *A História do Governo I – Monarquias e Impérios Antigos*, Lisboa, Publicações Europa-América, 2003, y *A História do Governo II - As Épocas Intermédias*, Lisboa, Publicações Europa-América, 2004.

Libros como editor o co-autor

Backbench Opinion in the House of Commons, Oxford, Pergamon, 1961. Co-autor con David Bartholomew y Hugh B. Berrington.

Adversary Politics and Electoral Reform, Londres, Anthony Wigram, 1975. Editor. Edición castellana: *Política de adversarios y reforma electoral*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Ediciones, introducciones y presentaciones

Siéyès: What is the Third Estate?, Londres, Pall Mall, 1963.

Vilfredo Pareto: Sociological Writings, Londres, Pall Mall, 1966.

Five Constitutions: Contrasts and Comparisons, Harmondsworth, Penguin, 1979.

Capítulos en obras colectivas

«Groups and Political Participation», en Parry, Geraint (editor), *Participation in Politics*, Manchester, Manchester University Press, 1972, pp. 57-79.

«State and Nation-Building in Europe: the Role of the Military», en Tilly, Charles (editor), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 84-163. Versión en italiano: «La formazione dello stato e della nazione in Europa: la funzione del militare», en Tilly, Charles (editor), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bolonia, Il Mulino, 1999.

«The Morphology of Military Regimes», en Kolkowicz, Roman y Andrej Korbonski (editores), *Soldiers, Peasants, and Bureaucrats: Civil-Military Relations in Communist and Modernizing Regimes*, Londres, Routledge, 1982, pp. 281-310.

Artículos en revistas especializadas

«The Individual Responsibility of Ministers», en *Public Administration*, Vol. 34, 1956, pp. 377-396.

«Pareto and Pluto-Democracy; The Retreat to Galapagos», en *American Political Science Review*, Vol. 62, 1968, pp. 440-450.

«Almond's Concept of the 'Political System' – A Textual Critique», en *Government and Opposition*, Vol. 5, Nº 1, 1969, pp. 3-21.

«The Vocabulary of Political Science», en *Political Studies*, Vol. 23, Nº 2-3, 1975.

«Militari e politica nel Terzo mondo (1958-1980)», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. X, Nº 1, 1980, pp. 5-52.

«Adversary Politics and the Eighties», en *Electoral Studies*, Vol. 1, Nº 2, 1982.

«Perspectives in the World History of Government – A Prolegomenon», en *Government and Opposition*, Vol. 18, Nº 1, 1983, pp. 3-22.

«Ciencia política e Historia del Gobierno», en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 36, noviembre-diciembre, Madrid, 1983, pp. 7-28.

Sobre la vida y la obra de Samuel E. Finer

Daalder, Hans, «S.E. Finer, l'individualista erudito», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XXXIII, N° 3, 2003, pp. 409-426.

Daalder, Hans, «Samuel E. Finer: l'analisi dei governi», en Campus, Donatella y Gianfranco Pasquino (editores), *Maestri della scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Finer, Samuel E., «Political Science. An Idiosyncratic Retrospect of a Putative Discipline», en *Government and Opposition*, Vol. 15, N° 3-4, 1980, pp. 346-363.

Finer, Samuel E., «Finer, Herman», en Bogdanor, Vernon (editor), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford, Basil Blackwell, 1987. Edición castellana: *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

Government and Opposition, Vol. 29, N° 5, 1994. Edición especial de esta revista en la que S. E. Finer participó activamente como coordinador del consejo editorial. El homenaje incluye artículos de Catherine Jones Finer, Julius Gould, Ghita Ionescu, Arend Lijphart, Roger Williams, Geraint Parry y Vernon Bogdanor.

Kavanagh, Dennis, «The fusion of history and politics: the case of S.E. Finer», en Daalder, Hans, *Comparative European Politics: The Story of a Profession*, Londres, Pinter, 1997. Breve biografía intelectual de S. E. Finer en una obra colectiva sobre especialistas en política comparada europea.

Kavanagh, Dennis y Gillian Peele (editores), *Comparative Government and Politics. Essays in honour of S. E. Finer*, Londres y Boulder, Heinemann y Westview Press, 1984. *Festschrift* con capítulos firmados por Dennis Kavanagh, Hugh Berrington, Vernon Bogdanor, Jean Blondel, Jack Hayward, Alan Angell, Donald MacRae, Hans Daalder, Geraint Parry y George Moyser, Gilliam Peele y David Robertson.

Reseñas de *The History of Government From the Earliest Times*

Bartolini, Stefano, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XXX, N° 1, 2000, pp. 151-163.

Hayward, Jack, en *Government and Opposition*, Vol. 32, N° 1, 1997, pp. 114-131.

Lovenduski, Joni, en *Democratization*, Vol. 5, N° 1, 1998, pp. 197-212.

Moran, Michael, en *Political Studies*, XLVI, 1998, pp. 799-801.

Von der Muhll, George E., en *Annual Review of Political Science*, Vol. 6, 2003, pp. 345-376.

Reseñas

El Estado parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior.

Carlos Escudé

Editorial Lumiere, Buenos Aires, 2005, 167 páginas

Juan López Chorne

Así como ha sucedido en diversas áreas de los quehaceres políticos, culturales, científicos y deportivos, que han permitido al orbe disponer del tango, el dulce de leche, las huellas digitales y tantos otros inventos argentinos, la República Argentina parece ser pionera en una nueva arena. Sucesivos “ciclos de vaciamiento” habrían convertido a nuestro país en un “Estado parasitario”. Pero, ¿qué es un Estado parasitario? Como sus congéneres biológicos, parece ser un ente que sobrevive a partir de la apropiación de recursos generados por terceros. Como lo sugiere Escudé, “existen Estados parásitos que poseen grandes recursos per capita pero no obstante viven a expensas del resto del mundo, a la vez que sus mayorías son sepultadas en un infierno de desempleo, hambre y suciedad” (p. 19). La violación del contrato social por parte del Estado parece ser un rasgo diacrítico del Estado parasitario. El “Rodrigazo” (1975), la estatización de la deuda privada (1982), el Plan Bonex (1989) y el corralito-corrallón-*default* (2001/2002) son las acciones parasitarias perpetradas por gobiernos civiles (de diferente signo político) y militares. “En el Estado parasitario muchos mecanismos endémicos de corrupción operan una y

otra vez, independientemente del carácter del régimen político” (p.17). Asimismo, este Estado no sólo se apropia de los recursos de sus ciudadanos y de los de ciudadanos de otros países por medio de una ingeniosa ingeniería fiscal y contable (con respaldo legal, por supuesto) sino que incluso es cómplice de terroristas, narcotraficantes, contrabandistas; extorsiona a jueces y compra leyes en el Parlamento. No sólo fracasa en la represión y contención de estos males, sino que los practica. Pero, ¿cómo es posible que un país, otrora uno de los más ricos del globo, con una población relativamente poco numerosa para su vasto tamaño, inmensamente rico en recursos naturales y cuya “burguesía” posee activos en el exterior equivalentes con su inmensa deuda externa, participe en este tipo de actividades? “*Hipótesis explicativa* - La clase política de este país no tiene como objetivo estratégico conseguir su desarrollo, ni aumentar el poder de su Estado, sino enriquecerse por cualquier medio lícito o ilícito, y lo más rápido posible” (p. 35). Este accionar ha sido para el autor el principal responsable de la miseria y exclusión que soporta buena parte de la ciudadanía. Por lo tanto, no debería sorprender que paralelamente con los

procesos de vaciamiento hayan surgido organizaciones populares con funciones que, en principio, le corresponderían al propio Estado. De manera que, continuando con las parábolas biológicas, se podría decir que este fenómeno sería simplemente una estrategia adaptativa que garantice, al menos, la supervivencia. Estas organizaciones, que tienen como su cara más visible al denominado “movimiento piquetero”, desarrollan para el autor prácticas técnicamente delictivas. Sin embargo “en la Argentina, son el resultado inevitable de la macrocorrupción y sus ciclos de vaciamiento. Quienes caen en estas prácticas son más víctimas que victimarios, ejerciendo un derecho natural a la revuelta que ha sido reconocido tanto por John Locke como por Santo Tomás de Aquino” (p. 27).

Un comentario aparte merece el capítulo sobre la política exterior del Estado parasitario, sugestivamente titulado “La muerte de la política exterior”. Para el autor la política exterior de la República Argentina no se ha caracterizado en la últimas décadas por focalizarse en el desarrollo económico del país y en las necesidades más básicas de sus ciudadanos. Claro que en este sentido el autor señala que las gestiones de Domingo Cavallo y Guido Di Tella en la Cancillería durante la administración de Carlos Menem fueron muy diferentes; se las podría enmarcar dentro del Realismo Periférico, uno de los “hijos pródigos” de Escudé: “...las políticas exteriores y de seguridad debían estar al servicio del ciudadano y no de un Estado cuyo poder suele convertirse en un fin en sí mismo. Este fue el sentido del llamado Realismo

Periférico y de su carácter eminentemente *ciudadano-céntrico*” (p.115).

Con respecto a la política exterior de la administración Kirchner, Escudé destaca un rasgo al menos paradójico. “En el caso del Estado parasitario argentino, por lo tanto, es improbable que el futuro depare políticas exteriores racionales... Por lo menos hasta que la condición de parásito sea superada..” (p.117). En tanto caracteriza a la política exterior de Kirchner como condicionada por “cantidades masivas de piqueteros y tenedores de planes asistenciales que cuentan con el apoyo de poderosos aparatos partidarios” (p.118), no podría esperarse de este contexto una política exterior “razonable”. Entre otras cosas, el desafío al sistema financiero internacional que representó el *default* argentino y el “acercamiento” con el presidente venezolano Hugo Chávez constituirían acciones “no razonables” llevadas a cabo por un gobierno fuertemente constreñido en la mesa doméstica. De acuerdo al autor este tipo de acciones desestabilizantes y desafiantes respecto a un orden internacional impuesto por los países más poderosos, le ha representado a la Argentina un gran costo (paradigmático de las acciones no-razonables resulta la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial). Y en este punto aparece el rasgo paradójico: estas acciones transgresoras y desafiantes no parecen haber tenido una sanción por parte de los actores más poderosos del sistema internacional, a diferencia de lo que ocurrió en otros momentos históricos. ¿Por qué? De manera muy clara Escudé señala de qué forma el he-

cho de que el hegemón global esté embarcado en su “guerra global contra el terrorismo” pareciera otorgar a otros actores estatales un mayor margen de maniobra, si y sólo si, no se transgrede en esa materia. “La hiperpotencia no puede correr el riesgo de hacerse de más enemigos y no tiene más remedio que tolerar desafíos al orden financiero internacional global como los de Kirchner, y desafíos al orden comercial como los de Lula” (p.129). Lo que aparece como paradójico en el marco que expone Escudé es que la acción “no razonable” de desafiar al orden financiero internacional, parece haber conllevado un costo bajo y un beneficio mensurable en términos fiscales de más de US\$ 60 mil millones. En este contexto lo no razonable parecería tornarse razonable.

Finalmente cabría preguntarse acerca de la génesis de la “macro y mega corrupción” que parece haber condenado a la República Argentina a su situación actual. En la introducción del libro, si bien someramente, en un apartado titulado “*Yo, argentino: la cultura de la corrupción*” (p. 27), Escudé parece intentar escudriñar este asunto, para algunos piedra basal de nuestros males. Si bien no se profundiza en las razones de lo que denomina “nuestra amoralidad colectiva”, resulta válido y rescatable tratar un tema tan sensible y por cierto, tan difícil de teorizar. Con relación a la famosa expresión que titula este apartado resulta interesante la reflexión del autor: “en ninguna parte del mundo hay nada parecido a esta expresión coloquial que candorosamente confiesa que el *ser nacional* es miserable” (p.28).

Nombres del pensamiento social

Marta Fernández (compiladora)

Ediciones Del signo, Buenos Aires, 2005, 250 páginas

Pablo N. Santa Cruz

La obra que compila Marta Fernández conforma una excelente aproximación a la mirada de pensadores centrales en la teoría social contemporánea. Su propósito es ambicioso: se propone conjugar dentro de sus páginas el tratamiento analítico de referentes de la talla de Foucault, Arendt, Morin y Habermas con la premisa de un abordaje pedagógico para quien no esté familiarizado con sus argumentos y sus aportes intelectuales.

El libro logra superar sus objetivos gracias a la capacidad de sus autores, quienes demuestran en cada capítulo un alto nivel en el tratamiento de las diversas premisas de estos pensadores sociales, a la vez que plasman esta complejidad a ojos del lector en exposiciones claras y completas. Así, entre sus muchas cualidades, el libro se destaca por este permanente (y difícil) entrelazamiento de claridad y complejidad, dado que no sólo sistematiza a estos grandes intelectuales en cada uno de sus aportes sino que los muestra en el contexto histórico y social que los vio hacer.

En este sentido, *Nombres del pensamiento social* detenta un marcado rasgo de nobleza: es un libro a la vez de introducción y continuación, de consulta permanente y de referencia, que brinda

las herramientas para desmenuzar obras teóricas claves de lo social. Sus páginas hospitalarias animan a leer autores que muchas veces son considerados crípticos y complejos, de manera que luego de esta obra es muy probable que le sucedan —en el estante de la biblioteca de su poseedor— las obras de los gigantes sobre los que trata... y ese es un propósito noble.

El primer capítulo está a cargo de Susana Barbosa y lleva como título *Hannah Arendt. La vida en contigüidad*. A través de sus líneas se recorre la evolución intelectual de Arendt, que va de la mano de su historia de vida, en la que Barbosa distingue tres etapas bien definidas: “la primera, con un estilo predominante en la historiografía, pertenece a un período temprano de su larga estadía neoyorkina como exiliada, y en el que se destaca como reportera de semanarios alemanes y como investigadora de la reconstrucción social judeoeuropea (...) la segunda etapa corresponde al período más lúcido en producción e ideas – 1950/1965 (...) finalmente, en el período que involucra la última década de su vida Arendt refina y reafirma sus ideas y conceptos del segundo período (...) y sus últimos seminarios son el fruto póstumo, abierto

y paradójicamente más acabado, que cierra todo” (p. 16). Barbosa maneja póstumamente la intrínseca relación entre teoría y contexto de producción, al tiempo que trabaja intensamente cada uno de los conceptos de Arendt mientras sus obras van abriendo un análisis de lo humano, la política y el cambio.

En el segundo capítulo, *Daniel Bell. La sociedad postindustrial*, la compiladora de la obra se luce con el despliegue analítico sobre cada uno de los niveles que postula el teórico social. Es destacable la minuciosa y completa de-construcción que Fernández realiza del término *sociedad* en Bell, al que acompaña con ilustrativos cuadros que conforman un verdadero mapa a medida que el capítulo se adentra más y más en las ramificaciones de esta nueva era social “cuya temporalidad está rasgada por cambios producidos por hechos que, en su transcurso, se despliegan cubriendo con distintas intensidades al conjunto de la humanidad” (p. 35). Fernández, al igual que los demás autores de este libro, recorre inteligentemente la historia que hace a la teoría, y en las líneas que escribe demuestra un manejo excelente en el desmantelamiento y posterior armado de cada línea argumental de Bell.

Parte y todo, una *unidad* que trasunta a lo largo del tercer capítulo: *Edgar Morin. La humanidad compleja*. En esta sección, Carlos Egaña cumple acertadamente la tarea de desbrozar a un autor con una gran cantidad de aristas, brindando una visión privilegiada de un teórico paradigmático, que sostiene que: “todo conocimiento debe tomar nota de este aspecto multidimensional, contra la compartimentación que ha fragmentado las partes del todo y las partes entre sí”

(p. 56). Con rotundo éxito, Egaña nos acerca desde un todo a un autor que justamente reclama la atención en el *todo*, rescatando la *complejidad* en la construcción de conocimiento, que supone al fin de cuentas tener presente un espectro mayor que aquello que se estudia, en aras de evitar una compartimentación que no hace más que fracturar el quehacer humano. Nuevamente, se atestigua en esta sección un excelente manejo conceptual, centrado especialmente en el término (y noción) de pensamiento complejo que nos propone Morin.

María Pastore sucede a Egaña en el cuarto capítulo del libro: *John Rawls. En búsqueda de una sociedad más justa*, y al hacerlo toma bajo su mirada la desafiante propuesta que realiza el pensador estadounidense: crear una teoría que sirva para establecer los principios de una sociedad verdaderamente justa. La tarea no resulta para nada fácil, pero Pastore sortea con agudeza cada uno de los escollos del polémico fundador del “liberalismo político” y la “teoría de la justicia”, acercando al lector los aportes más destacados de Rawls y la evolución que presenta a lo largo de los años. De esta manera, se ilustran acabadamente los nodos del pensamiento de Rawls, comenzando con la “posición inicial” y el “velo de la ignorancia” hasta llegar a las reformulaciones posteriores de este primer escenario en aras de englobar una aplicación más amplia de sus afirmaciones.

La pluma de Juan Carlos Benítez da forma a *Alain Touraine. La acción social desde el sujeto*, en una aproximación muy bien lograda que da cuenta de los variopintos postulados que este notable pensador francés realiza desde sus concepciones intelectuales. De este modo,

Benítez incursiona analíticamente en la “sociología accionalista”, que centra como fenómeno al cambio social, en el marco de un original pero enmarañado aporte que haría huella en la teoría social contemporánea. Uno tras otro se suceden los conceptos de Touraine y sus esencias, que se concatenan entre sí en un entramado de pensamiento distintivo. A lo largo de este proceso, Benítez deja en claro su profunda dedicación académica a la obra de este autor, que le permite moverse cómodamente entre la complejidad de una aseveración y otra, lo que finalmente redundará en una generosa interpretación al alcance del lector.

La posta le es pasada a Mario Gerlero en el capítulo seis: *Michael Foucault. El pensamiento en acción*, artículo que conforma un centrado análisis de la obra de este polémico y brillante pensador francés. Una tarea para nada sencilla: dar cuenta de cómo esta vida y sus escritos transforman radicalmente la teoría social, tarea en la que Gerlero se luce mientras efectúa un acompañamiento de los hechos y sus consecuencias en la mente de Foucault. Así lo prueba cuando aborda la noción de *poder* (y sus múltiples ramificaciones) en relación con el mayo francés, o la idea de *panóptico* y *sociedad disciplinaria* al tiempo que da cuenta del crecimiento intelectual del pensador mientras los fenómenos políticos, sociales y (especialmente) personales de la vida en Francia se van sucediendo.

Nancy Cardinaux y Andrea Gastrón tienen la ventaja de retratar en su capítulo no sólo a un referente de la teoría social argentina sino también a un maestro suyo, en unas deliciosas líneas don-

de la académica descripción de la obra de Agulla se ve cruzada por menciones personales que enriquecen la formalidad del análisis con esa otra mirada de afecto, completando el retrato del pensador con sus rasgos más humanos y mundanos. Las autoras del capítulo *Juan Carlos Agulla. La sociedad, el cambio y el futuro* cumplen con hacer una reseña del aporte del argentino, que se constituye en un verdadero homenaje. Dan cuenta así del núcleo de la obra, con sus pilares en el *cambio social* y aquellos que lo estudian y deben diagnosticarlo: *los sociólogos*. A partir de allí las autoras profundizan en la noción de cambio social y los elementos que lo componen: agentes del cambio, los distintos tipos de factores, las condiciones y el “ritmo, dirección y extensión”; construyendo a ojos del lector una síntesis que invita a leer la obra del pensador. Sobre las páginas finales al capítulo, se da un tratamiento muy interesante a la idea de futuro en Agulla, seguido por un epílogo en el que se lo muestra con ojos de discípulo, y que conforma una despedida formal al autor que falleciera en enero de 2003.

Carlos H. Cerdá nos muestra al Leviatán académico en *Jürgen Habermas. La sociología intersubjetiva de la comunicación en el mundo de vida*, asumiendo el virtual suicidio intelectual de tener que dar cuenta del aporte de este gigante teórico, cuando su obra ha trascendido disciplinas y fronteras, y ha sido víctima de múltiples interpretaciones sobre sus postulados. Nada de esto amedrenta a Cerdá, que maneja holgadamente toda la obra de Habermas y la expone de manera clara y sistemática, redoblando la apuesta cuando realiza una lectu-

ra analítica sobre el trasfondo que lleva al autor alemán a ir sucediéndose en sus planteos teóricos, buscando el fundamento de la praxis sociopolítica.

María Esther Isoardi hace una gran tarea en *Pierre Bourdieu. El sentido del juego*, rescatando las piezas fundamentales que componen la obra de este referente teórico, las cuales se hacen presentes en parcelas que atraviesan diametralmente todo lo social y sus intelectuales. La autora de este apartado nos recuerda por qué leer a este pensador es echar luz sobre los tiempos que corren, desde que Bourdieu esbozó el entramado hegemónico que se erige sobre esta posmodernidad, al tiempo que analiza los engranajes que lo legitiman y lo hacen funcionar: la ciencia, las certezas tecnológicas, los intelectuales. De allí que Isoardi destaque la concepción de este hacedor francés cuando arremete contra el intelectual en su doble función: como urdidor de lo abstracto en el pensamiento y con el deber de la acción tras el mismo.

Mercedes Kerz ya demuestra el nivel de su trabajo desde el título: *Anthony Giddens. Un sociólogo en su tiempo*, y utiliza este primer puntapié (lo primero que el lector atisba a fisgonear del artículo) para desarrollar la profusa obra del académico británico, enmarcándolo en sus datos biográficos y en su vasta producción intelectual. Kerz pondrá un especial énfasis en la “teoría de la estructuración”, y desde allí avanzará a la concepción del autor más ligada con el mundo global que surge como sociedad post-industrial, añadiendo en su recorrido los ingredientes de la obra del pensador centrados en la democracia como espacio de encuentro (la demo-

cracia *dialogante*) y con la recomposición de lugares que el sujeto y las instituciones se encuentran realizando (como proceso de construcción social).

Esta mirada bien actual encuentra su correlato en las líneas siguientes, ya que Cristina Menéndez da cuenta de la concatenación entre la revolución de las tecnologías de la comunicación y los procesos de cambio que provocó cuando da vida al capítulo: *Manuel Castells. La tercera revolución y el capitalismo informacional*. Menéndez avanza así sobre el brillante análisis del español, concepción que naciera en la década del ‘80 y que cuyos trabajos desde entonces permitieron enlazar los efectos de esta informatización del mundo, tan estrecha con la mentada globalización, dando cuenta de una nueva *sociedad red*, aduciendo que “...la nueva sociedad surge de un nuevo modo de desarrollo que denomina informacionalismo y cuya manifestación histórica es la reestructuración del modo capitalista de producción hacia finales del siglo XX por la revolución en la tecnología de la información” (p. 213). Menéndez aborda la obra de Manuel Castells con una mirada privilegiada que brinda desinteresadamente al lector, calando hondo en la profundidad de los planteos y en su diversidad, logrando así interpelar al lector en una realidad que está viviendo.

Seguidamente, y cerrando con gran lucidez esta excelente obra, se encuentra el capítulo que escribe Lía Zervino: *Ulrich Beck. La sociedad de riesgo global*. En el mismo la autora explora con gran destreza intelectual y pedagógica la concepción toda de Beck, efectuando un minucioso detenimiento en los concep-

tos de *sociedad*, *globalización*, *riesgo*, *Estado*, *mercado* y *sociedad civil* para llevar al lector de la mano por cada una de las etapas en la que Beck va construyendo su concepción de la *sociedad de riesgo*, tan actual y dinámica al mismo tiempo. Zervino analiza minuciosamente la terminología de Beck, y al hacerlo hace discurrir lentamente la teoría que dio vida a esos conceptos, marcando con este teórico una coherencia de los últimos capítulos, que nos brindan una mirada más inmediata (casi volteando la cabeza para mirar atrás) de aquellos cambios cuyos efectos se están dando en este preciso momento.

Resulta difícil realizar una reseña que esté a la altura de los teóricos sobre los que trata este libro y de la pluma de los autores que los abordaron. Desde ya, estas líneas pretenden simplemente señalar los aspectos más salientes de un todo mucho más rico y colorido, que fue logrado en un esfuerzo colectivo y —como ya se dijo— muy noble en su propósito. Acaso las aristas de *Nombres del pensamiento social* que se tocaron a lo largo de estas páginas sirvan para invitar al lector a adentrarse en esta obra, y tengan en su brevedad la esencia misma que les da propósito: la incitación a recorrerla con ojos propios.

Federalism and Democracy in Latin America

Edward L. Gibson (compilador)

Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004

Juan Javier Negri

Los estudios sobre el federalismo se han transformado sin dudas en uno de los tópicos más relevantes del análisis politológico contemporáneo. En todas sus variantes (federalismo fiscal, político, fuerte o débil, redistributivo) los estudios que versan sobre el tema y el interés por comprender sus variantes se han multiplicado. De este interés no se excluye la comunidad académica local, a sabiendas de la importancia que ha cobrado el tema en el contexto de la nueva democracia argentina desde hace aproximadamente diez años. Podría decirse que ha llegado la era del federalismo a la ciencia política argentina, parafraseando a William Riker.

Por lo antedicho, el flamante volumen compilado por Edward Gibson (investigador de la Northwestern University y uno de los estudiosos sobre nuestro país y la región más prestigiosos de la academia norteamericana) se transformará en esos libros que condensan lo indispensable sobre un tema específico. Ordenado de la manera tradicional en la que se presentan las compilaciones, presenta un capítulo introductorio a cargo del organizador, algunos capítulos teóricos sobre aspectos generales del problema (el capítulo sobre desproporción en las legislaturas a cargo de Richard Snyder y

David Samuels, por ejemplo) y luego capítulos específicos para los cuatro países latinoamericanos federales, a cargo de David Samuels y Scott Mainwaring (muy buen artículo sobre el caso brasileño, con discusión teórica sobre el consocialismo con Lijphart incluida), Edward Gibson y Tulia Faletti (Argentina), Michael Penfold Becerra (Venezuela) y sendos capítulos sobre México a cargo de Enrique Ochoa Reza y Alberto Díaz Cayeros, con un contrapunto entre ellos acerca de la importancia de las instituciones federales en el desempeño global de los países federales. De manera efectiva el volumen presenta las complicadas interrelaciones entre el federalismo y el juego político en América Latina, ilustra cómo el federalismo influye en los patrones de representación política y los equilibrios de poder, en la eficacia de los gobiernos y la implementación de las políticas públicas. En la introducción, el compilador presenta el estado de la cuestión y adelanta las innovaciones teóricas sobre el tema que incluye el libro, que se apartan de las conclusiones presentadas hace más de cuarenta años en el ya clásico libro de William Riker. Así, uno de los primeros temas a los que el lector es enfrentado es la discusión sobre los orígenes del federalismo. En esta

línea se discute la aplicabilidad del modelo histórico del surgimiento del federalismo de Riker más allá del caso de los Estados Unidos. Tanto en la mencionada introducción como en el capítulo teórico de Alfred Stepan (investigador de la Columbia University) se discute el modelo de las unidades autónomas que aceptan renunciar a sus atribuciones para someterse a una así creada nueva autoridad superior. Este modelo, llamado de “negociación federal” por Riker (*federal bargain*) y “juntándose” por Stepan (*coming together*) es inapropiado, según se argumenta, para describir los procesos de federalización en otros regímenes democráticos, como Bélgica y España, como en regímenes autoritarios, como el que tuvo lugar en la Unión Soviética a principios del siglo pasado. Stepan subraya, profundizando una idea ya desarrollada en un artículo suyo publicado en el *Journal of Democracy* en 1999, que los procesos de federalización de estos países se parecen más a modelos de “mantengámonos juntos”, como el que aconteció en España luego de la muerte de Franco en 1975, que cedió espacios de autonomía a ciertas regiones para mantener la unidad del Estado; o de “juntar” (*putting together*) de manera coercitiva, como hizo la Unión Soviética con países antes independientes. En el capítulo sobre la Argentina también se pone en discusión la primigenia visión de Riker al distinguir los conceptos de formación del Estado y formación del régimen como procesos independientes entre sí. Además, según estos autores, el proceso de formalización del Estado argentino careció del elemento externo como amenaza que lo favorece, como en el caso de las trece colonias estadouni-

denses. Por el contrario, fue un proceso endógeno de antagonismo, guerra civil y conflicto económico, sin un elemento externo cohesionador.

El segundo tema que quisiera detenerme de los presentados nítidamente en el volumen como uno de capital importancia es la relación entre el federalismo y la representación política, avanzado por el capítulo mencionado de Snyder y Samuels y el trabajo de Ernesto Calvo, Faletti y Gibson. Como señala Ernesto Calvo el federalismo debe entenderse como un problema de distribución aritmética de recursos, y no como un mero problema administrativo o burocrático. En este sentido, uno de los problemas más relevantes de la cuestión federal en América Latina es la desproporción entre bancas y población, que altera el principio de “un ciudadano, un voto” que es la base del contrato democrático (y uno de los principios más violados, según Gibson). La desproporción, garantizada en el caso de la representación territorial que representa el Senado, se encuentra también (y este es el elemento paradójico y problemático) en la Cámara de Diputados, arena de la representación poblacional por definición. De ahí que la cuestión del aporcionamiento (*apportionment*) sea una de las más polémicas de la cuestión. Como lo señala el capítulo de Calvo, Faletti y Gibson del volumen, esa desproporción no es un mero desequilibrio, sino que tiene importantes consecuencias inequitativas en materia económica y en los patrones de gasto de los estados.

En definitiva, el libro resume los avances de los últimos años en la materia, presenta los dilemas y problemas

Reseñas

del estudio del tema, y presenta interrogantes sobre la interrelación del federalismo con los demás elementos del sistema político. El satisfactorio tratamiento de todo esto, la jerarquía de los autores y las contribuciones lo transfor-

man en una referencia ineludible en el tema para quien tenga ganas de indagar, o se encuentre investigando o enseñando sobre las características y variaciones de los cuatro federalismos latinoamericanos.

La razón populista

Ernesto Laclau

Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005, 312 páginas

Facundo Vega

Acaso hayan sido pocas las empresas intelectuales que al mentar la transformación de un plexo teórico, intentaran reparar un estado de excepción lingüístico con ingente denuedo. Sumado a ello, la diferencia específica de La razón populista persigue construir una nueva convención en torno al populismo, el cual probablemente luego de esta obra no deba ser concebido como una mera diatriba. Sin embargo, al exaltar el valor de los significantes, ¿no obtura resolutive, previsible y esencialmente la existencial decisión política?

La cifra de la eminente exégesis laclauiana se interroga sobre la lógica de formación de las identidades colectivas, en un viraje desde la aprehensión conceptual a la nominación centrada en el afecto. De este modo, se considera que el populismo no remite a un fenómeno delimitable sino a una lógica social, puesto que es considerado un modo de construir lo político. Ahora bien, para actualizarse, el mismo se vale de recursos retóricos que constituyen identidades populares. Sin más, mediante una cosmología de la novedad, Laclau sostendrá que “lejos de ser un parásito de la ideología, la retórica sería de hecho la anatomía del mundo ideológico” (p. 27).

El populismo posibilita la estructuración de la vida política a través de discursos que articulan elementos lingüísticos y no lingüísticos. Esta operación permitirá construir una neo-objetividad respecto al concepto estudiado, pero esta vez, desprendida de condenas éticas. Por ende, para este particular postestructuralismo deconstruccionista, la indeterminación de la realidad social será correspondida por la vaguedad constitutiva a la construcción de significados políticos relevantes.

Gracias a la ascendencia de Sigmund Freud, Ernesto Laclau pondera la superación del estudio psicológico de la canaille, de forma que la sugestión deja el sitio a la libido propia a la naturaleza del vínculo social. Así, “los lazos emocionales que unen al grupo son, obviamente, pulsiones de amor que se han desviado de su objetivo original y que siguen, de acuerdo con Freud, un modelo muy preciso: el de las identificaciones (...) la investidura en el objeto de amor significa que la libido narcisista se transfiere al objeto. Esto puede adoptar diferentes formas o mostrar varios grados, y su común denominador sería la idealización del objeto que se vuelve, así, inmune a la crítica” (p. 77-78). A criterio del autor de *Hegemonía y estrategia socialista*, el sentimiento de identifica-

ción comporta a los liderados in par materia con el líder. En suma, al estimar el momento equivalencial como el cimiento mismo del tejido social, Laclau aseverará que “(...) el relato que hemos presentado es el de los sucesivos esfuerzos para hacer compatibles las lógicas sociales homogeneizantes (o equivalenciales de) con el funcionamiento real de un cuerpo social viable. La dualidad homogeneización/diferenciación se mantuvo, pero adoptó cada vez menos el carácter de un dualismo” (p. 86).

A partir de aquí, Laclau mienta su propósito más específico, considerar el populismo como la vía real para comprender la constitución ontológica de lo político. Al valorar el discurso como ámbito relacional, la construcción de identidad se encuentra tensionada entre la lógica de la diferencia y la de la equivalencia. Sin más, “(...) esto significa que en el locus de la totalidad hallamos tan sólo esta tensión. Lo que tenemos, en última instancia, es una totalidad fallida, el sitio de una plenitud inalcanzable. La totalidad constituye un objeto que es a la vez imposible y necesario” (p. 94). En este caso, una diferencia, sin dejar de ser particular, asume la representación de una totalidad incommensurable, y así Laclau define la identidad hegemónica como la operación lindante al significante vacío que requiere una investidura radical propia de la dimensión afectiva. El estro de La razón populista considera entonces al pueblo no a la manera de una expresión ideológica sino como una relación real entre agentes sociales vertebrado sólo a través de demandas populares. Si las demandas democráticas permanecen aisladas,

en oposición, las populares constituyen una subjetividad social amplia. Ahora bien, la aproximación al populismo se funda en tres dimensiones: “la unificación de una pluralidad de demandas en una cadena equivalencial; la constitución de una frontera interna que divide a la sociedad en dos campos; la consolidación de la cadena equivalencial mediante la construcción de una identidad popular que es cualitativamente algo más que la simple suma de los lazos equivalenciales” (p. 102). La expansión de la lógica de la equivalencia, pues, estriba en el trazado de una frontera antagonica de tal forma que el populismo sustancia una claudicación parcial de la particularidad. De esta manera, según Laclau, a diferencia del discurso institucionalista, en el populista tiene lugar una exclusión radical dentro del espacio comunitario; por lo tanto en él la plebs (los menos privilegiados) reclama ser el único *populus* (el cuerpo de todos los ciudadanos) legítimo. Es decir, una particularidad aspira a funcionar como la totalidad comunitaria en un espacio fracturado por el antagonismo constitutivo. En este caso, la hegemonía es producto de la construcción de una identidad popular y esta última se encuentra internamente dividida: por un lado es una demanda particular, por el otro es el significante de una universalidad más amplia. Luego, si la cadena equivalencial como totalidad es extensa, la identidad popular funciona como un significante con tendencia al vacío. Ello es así porque toda unificación populista acontece en un terreno social súmamente heterogéneo y allí, el nombre del líder en tanto singularidad da identificación a la unidad del grupo.

En la medida en que *La razón populista* tematiza el pasaje de las demandas particulares a una global, precisa una transición lejana a la lógica, la dialéctica y la semiótica y cara a la nominación presente en la investidura radical. Esta última no es más que el hacer de un objeto la encarnación de una plenitud mítica valiéndose del afecto y de la contingencia. En clave laclauiana: “no existe ninguna plenitud social alcanzable excepto a través de la hegemonía; y la hegemonía no es otra cosa que la investidura, en un objeto parcial, de una plenitud que siempre nos va a evadir porque es puramente mítica (en nuestras palabras: es simplemente el reverso positivo de una situación experimentada como “ser deficiente”)” (p. 148).

Luego de considerar la lógica del objeto a y la lógica hegemónica como equipolentes, se sueltan marras respecto del marxismo tradicional. Si éste concebía el acceso a una totalidad sistemáticamente cerrada, el enfoque hegemónico hace añicos aquel esencialismo; puesto que sustenta un horizonte totalizador que está dado por una parcialidad —la fuerza hegemónica— que asume la representación de una totalidad mítica. Para ello, esta lógica política se sostiene sobre un discurso impreciso y fluctuante, y una demanda ya popular adquiere centralidad volviéndose el nombre de algo que la excede.

Cabe destacar que en la tematización de la heterogeneidad social el autor de Emancipation(s) llama a olvidar a Hegel. Así, sostiene que: “(...) el antagonismo no es inherente a las relaciones de producción sino que se plantea entre las relaciones de producción y una identidad que es externa a ellas. Ergo, en los anta-

gonismos sociales nos vemos confrontados con una heterogeneidad que no es dialécticamente recuperable” (p. 188). En este punctum, cobra vigor la querrela que Laclau realiza a las tematizaciones de Slavoj Žižek. De acuerdo al primero, la historia no redundaba en un proceso autodeterminado y ello porque todas las luchas son, por definición, políticas, de modo que la heterogeneidad constitutiva del lazo social implicará que la sociedad y el pueblo sean constantemente reinventados. Lo político, pues, instituye lo social. Luego, al adensar su teorización, Laclau estima que “la emergencia del pueblo depende de las tres variables que hemos analizado: relaciones equivalenciales representadas hegemónicamente a través de significantes vacíos; desplazamientos de las fronteras internas a través de la producción de significantes flotantes; y una heterogeneidad constitutiva que hace imposibles las recuperaciones dialécticas y otorga su verdadera centralidad a la articulación política” (p. 197).

Como resulta notorio, el *continuum* otorga atención a la representación. Aun así, aquí pervive un locus de tensión dado que coexisten dos movimientos: el que se dirige desde los representados al representante y el inverso, desde el representante a los representados. Ahora bien, si con Claude Lefort se arriba a la transformación simbólica del imaginario político que asumió la descorporeización materializada en el poder en tanto esencialmente vacío, en la teorización de Laclau, la vacuidad se produce mediante el funcionamiento de la lógica hegemónica, de modo que resulta un tipo de identidad y no una ubicación estructural. Sólo de ese modo se interpone su *dictum*: no hay una

relación necesaria entre la tradición liberal y la democrática sino una articulación histórica contingente. La democracia sólo puede fundarse en la existencia de un sujeto democrático, la vacuidad, entonces, apunta a la plenitud ausente de la comunidad encarnándose en una fuerza hegemónica.

Posteriormente al *status nascens* del texto, sus hipótesis se contrastan bajo el análisis del populismo estadounidense, el kemalismo turco y el —más cercano vivencialmente— peronismo de la resistencia. De cualquier manera, el corolario de su postestructuralismo deconstruccionista comporta en Laclau la aseveración de que en oposición al anunciado fin de la política, lo que ha de producirse es “(...) la llegada a una era totalmente política, dado que la disolución de las marcas de la certeza quita al juego político todo tipo de terreno apriorístico sobre el que asentarse, pero, por eso mismo, crea la posibilidad política de redefinir constantemente ese terreno” (p. 275-276).

En la tensa interposición entre la universalidad del *populus* y la parcialidad de la plebs, la peculiaridad del pueblo alza la razón populista como razón política *tout court*. De este modo, Laclau persigue contrariar la asunción del fin de la política ínsita tanto en el evento revolucionario total/reconciliacionista como en la práctica gradualista administrativa. Así, allende la escisión infraestructura-superestructura, sostiene: “la historia no es un avance continuo infinito, sino una sucesión discontinua de formaciones hegemónicas que no puede ser ordenada de acuerdo con ninguna narrativa universal que trascienda su historicidad contingente” (p. 281).

Pour finir, La razón populista patentiza acuerdos y desacuerdos teóricos respecto a disímiles empresas intelectuales contemporáneas. En primer lugar, Slavoj Žižek es considerado un estandarte novedoso del marxismo tradicional que reduce la unidad popular a unidad de clase. Si el autor de *The Sublime Object of Ideology* cargó tintas contra el kantiano, multiculturalista y resignado intento laclauiano, la respuesta comporta que en Kant efectivamente existe el rol regulador de la Idea y la aproximación infinita al mundo nouménico, pero ello no ocurre en el caso de una identificación hegemónica. Lo antedicho tiene como *grund* revisar las homologías artificiales que remiten al eclecticismo del análisis de Žižek, ligado por un lado al psicoanálisis y al descubrimiento freudiano del inconsciente y por el otro a la filosofía de la historia hegeliana/marxista. Al acusarlo por su trascendentalismo economicista, Laclau afirma que Žižek no provee ninguna teoría del sujeto emancipatorio aunque reivindique el valor de la lucha anticapitalista. De cualquier manera, en *La razón populista* se indica que: “él permanece dentro del campo de la inmanencia total —que, en términos hegelianos, sólo puede ser una inmanencia lógica—, mientras para mí, el momento de la negatividad (inversión radical, opacidad de la representación, división del objeto) es irreductible. Ésta es la razón por la cual, en nuestra visión el actor histórico central —incluso aunque en cierto punto pueda empíricamente ser una “clase” — siempre va a ser un “pueblo”, mientras que para Žižek siempre va a ser una “clase” *tout court*. En tanto que aquí él está más cerca de Hegel que de Lacan, pienso que

yo me acerco más a Lacan que a Hegel” (p. 297).

En segundo lugar, a diferencia de lo expresado en cuanto a Zizek, en *Imperio*, la obra de Antonio Negri y Michael Hardt no existe una preeminencia ontológica trascendental, sino que las luchas sociales convergen en la multitud. Esta inmanencia radical es visible en un imperio sin límites ni centro. Según Laclau, en *Imperio* desaparece la construcción política de modo que la multitud sólo consigue la unión en el estar en contra propio de la deserción universal. Si en la teorización de aquél la unidad a partir de la heterogeneidad presupone la interposición de lógicas equivalenciales y la producción de significantes vacíos, en la de Negri y Hardt es resultado de la tendencia natural a la rebelión que desprecia el proceso político. A la vez, “en lo que se refiere a la idea de una totalidad imperial sin un centro —una especie de eternidad spinozeana— de la cual hubieran desaparecido los polos internos de poder, ella no es más adecuada. Nos basta ver lo que ha ocurrido en el escenario internacional a partir del 11 de septiembre de 2001” (p. 300). Entonces, a diferencia de la inmanencia spinozeana/deleuzeana, Laclau opone una trascendencia fallida, es decir, la trascendencia presente como una ausencia dentro de lo social.

Por último, se vislumbra el encuentro respecto a Jacques Rancière. Al construir su concepto de pueblo, el francés señala un mésetente entre la filosofía política y la política, en tanto la primera intenta neutralizar los efectos sociales negativos de la segunda. La *police* rancièreana abreva en el intento de re-

ducir todas las diferencias a parcialidades dentro del todo comunitario; su política, en cambio, supone una distorsión inerradicable, puesto que es una parte que funciona al mismo tiempo como el todo. A pesar de las similitudes, Laclau estima que la errancia en Rancière remite por un lado a que considera las posibilidades de la política en liaison únicamente con la emergencia de una política emancipatoria y por el otro, a la excesiva preeminencia de la noción —heterodoxa— de lucha de clases.

Allende el final, resta vislumbrar si uno de los más prolíficos intentos exegéticos que se haya realizado sobre la obra de Ernesto Laclau muestra una lógica esparrancada al estado de resolución. Pues la exterioridad constitutiva del sistema pasada por el tamiz deconstruccionista, ¿configura una alternativa radical al racionalismo esencialista? ¿El dinamismo de la hegemonía presenta una antítesis al funcionamiento autorreproductivo, regular y previsible del sistema que cuestiona; el cual en la era de la globalización es —tal como la voz del filósofo político decisionista sostiene— el de la circulación irrestricta de los significantes? Por fin, ¿resulta el postestructuralismo laclauiano un feble deudor de la ontología de la discursividad, enalteciendo la (razón) política (populista) como actividad total y anulándola en ese mismo instante? Si bien lo expresado no doblega la novedosa construcción expuesta, repetimos, aún luego de ella: “Das Wesensverhältnis zwischen Tod und Sprache blitzt auf, ist aber noch ungedacht” (“La relación esencial entre muerte y lenguaje centellea, pero aún no está pensada”).

Operación Aviones. La Trama Completa del 11-S

Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas contra los Estados Unidos

Buenos Aires, Círculo Militar e Instituto para la Seguridad en Democracia, 2004, 664 páginas

Matías Obludzyner

El Círculo Militar y el Instituto para la Seguridad en Democracia, coeditan *Operación Aviones*, la primera edición en español del informe oficial estadounidense sobre los atentados del 11 de septiembre, *The 9/11 Report*. La Casa Blanca y el Congreso norteamericano, en noviembre de 2002, crearon una comisión independiente para que investigara los atentados. De este modo nació la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas contra los Estados Unidos. La misma estuvo integrada por cinco personalidades demócratas y cinco republicanas e inició sus tareas a principios de 2003. El presidente Bush designó a Henry Kissinger para presidir la comisión, pero el ex jefe de la diplomacia estadounidense terminó renunciando, en apariencia debido a sus intereses empresarios, y fue reemplazado por Thomas H. Kean, un republicano moderado, ex gobernador de Nueva Jersey y presidente de la Universidad de Drew.

El 11 de septiembre fue un día sin precedentes en la historia de los Estados Unidos. La nación no estaba preparada. Cómo y por qué fueron posibles los ataques terroristas y cómo hacer para evitar que una tragedia similar o peor se repita, son algunos de los

interrogantes sobre los que la comisión trabajó durante 19 meses para realizar su informe y luego ponerlo a consideración del presidente, el Congreso y el pueblo de los Estados Unidos. Sin embargo, al tratarse de la única superpotencia actual, dicho informe cobra relevancia también para el resto del mundo. Algunas de las recomendaciones que se realizan en el informe ya se están implementando y en muchos casos éstas repercuten sobre el resto de los países. Además, como se desprende claramente del informe, el terrorismo que llevó a cabo los atentados en Estados Unidos, es un terrorismo transnacional, que opera a partir de redes conectando diversas partes del mundo.

Si bien por cuestiones de volumen la edición en español del informe no incluye las notas del mismo, éstas se pueden encontrar en Internet. Las mismas suministran datos sumamente interesantes acerca de las fuentes utilizadas para el informe y algunos detalles que pueden ser de especial interés para una lectura desde Sudamérica. Por ejemplo, en un memo del Departamento de Defensa, luego del 11 de septiembre, se manifiesta la posibilidad de atacar blancos terroristas en Sudamérica o el Sudeste Asiático en donde los ataques se

rían menos esperados que en el Medio Oriente.

El mandato de la comisión fue amplio: investigar “los hechos y las circunstancias relacionadas con los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001” incluyendo aquellos aspectos relacionados con las agencias de inteligencia, las agencias de aplicación de la ley, la diplomacia, los temas inmigratorios y de control de fronteras, los movimientos financieros de las organizaciones terroristas, la aviación comercial, el rol de la supervisión del Congreso y la distribución de recursos así como otras áreas que la comisión considerara relevantes. Para cumplir con dicho mandato la comisión realizó centenares de entrevistas, interrogó a los Presidentes Clinton y Bush, a los más altos funcionarios de la CIA, el FBI y de otras agencias gubernamentales, así como a distintos agentes de inteligencia y cuadros militares desplegados en el terreno, y a 160 testigos. El resultado es este informe que relata los hechos sucedidos mayormente de forma cronológica. Realiza un análisis de la estructura y funcionamiento del gobierno de los Estados Unidos antes y durante los ataques. Intenta acercarse al mundo de Bin Laden y Al Qaeda, su génesis, su crecimiento, su organización, su financiamiento, la planificación y evolución de la idea de los ataques así como su ejecución. Además, el informe presenta una serie de recomendaciones para una mejor organización del gobierno en materia de contrterrorismo.

El libro comienza con una descripción de lo ocurrido en los cuatro vuelos secuestrados la mañana del 11 de septiembre. Muestra cómo a pesar de los

distintos recursos tecnológicos a disposición, la seguridad no fue capaz de detectar la presencia de los terroristas antes de que abordaran los aviones y cómo los encargados, militares y civiles, de controlar el espacio aéreo esa mañana no estaban adecuadamente preparados para evitar los ataques. Con respecto a los mandos nacionales, se los presenta como desprevenidos ante los hechos y con problemas de comunicación en la cadena de mando. El relato de lo sucedido por momentos se torna dramático: parte de la reconstrucción se realizó a partir de lo comentado por los pasajeros en llamadas telefónicas a sus familiares minutos antes de que sus aviones se estrellaran.

Se intenta abordar el fenómeno de Al Qaeda, sus orígenes, su evolución, su funcionamiento y el por qué del apoyo y/o adhesión que encuentra en el mundo musulmán. Este último punto, tal vez, es una de las partes más criticables del informe. Intenta realizar un análisis de corte sociológico sobre la pobreza y opresión en el mundo musulmán. El problema es que se termina cayendo en explicaciones demasiado generales, sin hacer foco en las complejidades y particularidades existentes, y además se identifican todas las causas de dicha opresión como factores endógenos. Para el informe, Occidente no tiene ningún grado de responsabilidad en la pobreza y opresión en estas sociedades. Por lo demás, es en esta atmósfera de frustración donde Al Qaeda surge y se desarrolla. Se trata de un enemigo sofisticado, disciplinado, paciente, difuso y letal, que conforma redes transnacionales y utiliza el amparo de distintos estados como Sudán o

Afganistán, que no distingue entre blancos militares y civiles, y que presenta una lucha en términos fundamentalistas contra los infieles de Occidente (que tiene la responsabilidad por la corrupción y la desviación del mundo). Dicho rechazo hacia Occidente se focaliza especialmente en Estados Unidos que es visto como “la cabeza de la serpiente”.

El informe muestra que las autoridades eran conscientes de la amenaza terrorista de Al Qaeda mucho antes del 11 de septiembre. Además esta red terrorista ya había realizado otros ataques contra blancos norteamericanos, como los producidos contra dos embajadas norteamericanas en África, contra el USS Cole o el primer atentado contra el World Trade Center en 1993. Desde los años '90 se vinieron realizando trabajos de inteligencia, presiones diplomáticas, acciones encubiertas y hasta bombardeos con el fin de terminar con Al Qaeda. Evidentemente estas acciones no fueron exitosas. Por un lado se ponderaba al terrorismo como una amenaza más. Por otro, las estructuras de defensa, seguridad e inteligencia, creadas durante y para la Guerra Fría, no eran adecuadas para un enemigo de esta índole. En líneas generales, éstas presentaban un funcionamiento excesivamente rígido y dogmático sin una adecuada integración entre la inteligencia interna y externa y entre el accionar de las distintas agencias. A su vez, se encontraron problemas recurrentes en cuanto al manejo de la información, la cual no era compartida y procesada de un modo adecuado en y entre las agencias.

El libro concluye que se encontraron distintas deficiencias en el accionar estadounidense en materia de contrate-

rorismo. En ese sentido, realiza algunas recomendaciones, como unificar los esfuerzos en materia de inteligencia estratégica y planificación operativa contraterrorista a través de la división nacional-extranjero; una mejor integración de la comunidad de inteligencia buscando evitar la fragmentación excesiva en una infinidad de agencias con escasa relación entre sí; crear un sistema de red para una mejor difusión de información; mejorar e intensificar la supervisión del Congreso y reforzar la seguridad interior del territorio.

En varias ocasiones se menciona la importancia de combinar dicha tendencia a una mayor seguridad con un cuidado por las libertades civiles. Pero son escasas las recomendaciones concretas que se hacen en esa dirección. También se habla de la necesidad de apuntalar a los sectores moderados del mundo musulmán y colaborar en el desarrollo de dichas sociedades como una política tendiente a minar el apoyo a los sectores más radicalizados.

Operación aviones es un libro sumamente valioso, nos brinda una visión norteamericana del fenómeno del terrorismo y permite un recorrido por la trama de los atentados del 11 de septiembre obteniendo una visión abarcativa. Permite conocer más de cerca el accionar del terrorismo fundamentalista islámico y la lucha contraterrorista estadounidense. Estos temas tienen importancia para un país como la Argentina que en el pasado sufrió dos atentados terroristas en 1992 y 1994. Además, las respuestas de los países desarrollados a este fenómeno, en menor o mayor medida, van a repercutir sobre el resto del mundo.

La Argentina en emergencia permanente

Hugo Quiroga

Ediciones Edhasa, Buenos Aires, 2005, 385 páginas

Sabrina Garbovetzky

“...¿Se puede estabilizar un régimen democrático bajo el persistente asedio del Estado de derecho?” (p. 14). Esta es la pregunta clave que recorre el libro de Hugo Quiroga, quien asegura que el gobierno de la ley se ha visto amenazado por las tendencias hegemónicas y plebiscitarias que han caracterizado a muchos de los líderes políticos de la historia argentina.

Desarrollando con mayor profundidad la cuestión del respeto al Estado de derecho, el libro planteado realiza un recorrido histórico y teórico —muy detallado— de los avances y retrocesos de la democracia contemporánea argentina durante el período post dictatorial (1983-2004). Para analizar la complejidad del tema, el autor recurre a determinadas variables centrales del proceso de institucionalización del régimen democrático. Entre estas variables relevantes, las dos que se destacan son, por un lado, la “legitimidad electoral” —entendida como la existencia efectiva de elecciones libres y competitivas que se realizan periódicamente— y, por el otro, la legitimidad de la moneda como primer indicador de la estabilidad económica. Es la interdependencia de estas dos variables, a lo largo del período mencionado, la que determina la doble

transición, tanto política como económica, por la que ha atravesado la Argentina durante los últimos años, y la sucesiva consolidación del régimen democrático. De tal manera, la legitimidad de la moneda pasará a ser uno de los determinantes principales del rumbo de los sucesivos gobiernos constitucionales argentinos, de su capacidad de gobierno o mismo de su legitimidad funcional.

A continuación de estas dos variables enunciadas, el autor observará cuáles son las consecuencias derivadas de esta extrema interdependencia político monetaria en el respeto a las instituciones y a la ley fundamental de un sistema político: la Constitución. Frente a este objetivo, se contemplarán a lo largo de todo el libro los efectos de esta dependencia concomitante sobre la relación básica de la democracia liberal: entre norma jurídica y decisión política. Teniendo en cuenta esta relación, se observará el predominio de cada una de ellas en los diferentes gobiernos constitucionales, haciendo hincapié en el respeto de los mandatarios y funcionarios al Estado de Derecho, según sus prerrogativas y su accionar efectivo, frente a los problemas acuciantes de la falta de legitimidad, tanto electoral como monetaria.

En la primera parte de la obra, el profesor de la Universidad Nacional de Rosario explora en detalle el renacimiento de la democracia argentina, teniendo como eje central la doble transición (económica y política) que debe afrontar el gobierno radical. Durante esta primera sección, se plantean con rigurosidad los problemas que tuvo que afrontar el presidente Raúl Alfonsín para lograr su principal objetivo, la consolidación de una democracia basada en la Constitución y, a su vez, el establecimiento de nuevos patrones de crecimiento para una economía que estaba estancada desde hacía ya un tiempo. De tal forma, la crisis política sufrida por el gobierno radical estuvo atada, no solamente a las insurrecciones militares, sino que, especialmente, estuvo relacionada con la poca legitimidad que obtenía la moneda, lo cual repercutía gravemente sobre el consenso político necesario para gobernar. No obstante, las normas jurídicas impuestas por el Estado de derecho nunca fueron irrespetadas, sino que, por el contrario, se sentaron "...las bases de una democracia constitucional, en la que el gobierno se elige por una competencia pacífica entre partidos y el poder se ejerce según reglas constitucionales" (p. 67).

La segunda etapa del libro coincide con los diez años de mandato menemista, período que se caracteriza por la consolidación democrática sobre la base de una mayor legitimidad de la moneda (obtenida principalmente a partir de la Ley de Convertibilidad de 1991) y el consenso hacia los gobernantes, tanto civil como militar. En lo que concierne a la legitimidad democrática, analizada a lo largo del capítulo II, se produjeron cambios sustanciales en el ré-

gimen, entre los cuales se pueden subrayar la reconstitución del espacio público, la aceptación de la vida democrática (tanto por parte de la sociedad civil como de las Fuerzas Armadas), la alternancia en el poder y la transformación de la cultura política. No obstante, la transición política se obtuvo en sacrificio de algunas de las instituciones centrales del juego político democrático, como lo es el Poder Legislativo. A esta problemática se le suman los efectos negativos de diez años de reformas económicas diseñadas a muy corto plazo, entre las cuales resuena con mayor relevancia la cuestión de la desigualdad social, que contradice la igualdad política planteada por la democracia. Respecto de la transición económica, según lo explicitado en los capítulos III y IV, el gobierno del Presidente Menem conquistó la estabilidad macroeconómica a través de la reforma del tipo de cambio y la reforma del Estado (período de transformación de la estructura estatal que abarca desde 1989 hasta la finalización del mandato), adoptando los preceptos básicos del neoliberalismo económico propuestos por el Consenso de Washington. De dicha forma, las políticas adoptadas construyeron una economía de mercado, dando por finalizado el ensanchamiento explícito de la estructura estatal y la eliminación de todo aquel elemento que distorsione el funcionamiento libre del mercado. A consecuencia de estas políticas neoliberales, se adquirió la tan ansiada estabilidad que da por finalizada la hiperinflación y la devaluación de la moneda nacional, esbozada, exclusivamente, para solucionar estos problemas agobiantes en el corto plazo.

Más allá de la finalización de la doble transición, la democracia argentina —a consecuencia de los diez años de gobierno menemista— no logró institucionalizarse ni consolidarse a causa de la tensión entre el liderazgo plebiscitario de Carlos Menem y la indemnidad del Estado de derecho, que derivó en el predominio de la decisión política sobre la norma jurídica, muy bien explicado por el autor durante el desarrollo de los capítulos V y VI. Durante esta etapa, lo que prevaleció fue un “decisionismo democrático” que pone en riesgo la legalidad del Estado, fundamentado sobre una situación de emergencia. Como resultado, el gobierno estuvo enmarcado por un contexto de legalidad atenuada por el avance de la esfera política (tal es el caso de la utilización de la Corte Suprema de Justicia como instrumento del Poder Ejecutivo). De esta forma, “... el Estado de derecho no se suspende ni desaparece, más bien se retira ante la ampliación de las capacidades y competencias de la esfera política” (p. 113), emergiendo, en consecuencia, una legislación extraordinaria de la mano del cargo ejecutivo en perjuicio de la división de poderes y de las leyes normales resultantes del proceso legislativo. Todo ello a causa de una situación de emergencia —en un momento determinado y que luego se convierte en permanente— y la vocación hegemónica de Carlos Menem.

La tercera etapa del libro está estructurada en dos apartados diferentes. En el primero de ellos, se analiza el efectivo funcionamiento de las variables enunciadas en el gobierno de la Alianza. Se contemplarán, de manera detallada, los efectos de la crisis política

(como resultado de las incapacidades del presidente, los sobornos en el Senado, la sucesiva renuncia del Vicepresidente Álvarez y la incorporación de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía con el fin de rescatar a la economía de una de las crisis más profundas) sobre los vaivenes económicos. En otras palabras, se revierte la relación entre legitimidad de la política y legitimidad de la moneda —y, por consiguiente, de la economía—, quedando esta última atada estrechamente al déficit de gobernabilidad del propio gabinete ejecutivo. Más allá de este déficit, se denota la excesiva dependencia del gobierno al decisionismo democrático, por encima del estilo político del Presidente Fernando De la Rúa, de su propia voluntad y de sus capacidades efectivas.

En el segundo capítulo que involucra esta sección de la obra, Quiroga investigará la influencia de las variables en el período inaugurado con la crisis de finales de 2001 hasta la actualidad. Dentro de esta periodización, se contemplarán puntualizadamente, por un lado, los intentos desesperados de cambiar el rumbo de las cosas (en tanto reformas económicas, como la devaluación emitida por Eduardo Duhalde durante su mandato, y los intentos de reforma política prontamente abandonados) de los diversos gobiernos que se han sucedido durante este período junto y, por el otro lado, a los efectos de la crisis de representación sobre el régimen democrático y sus instituciones, teniendo como ejes centrales los procesos de deslegitimación y desinstitucionalización de la política y las tentativas de los mandatarios para solucionar esto mediante una simple reforma política; tal es el caso del actual

gobierno del Presidente Kirchner. Además, se detalla el accionar y el respeto de los mandatarios durante este período a las instituciones básicas del Estado de derecho. A modo de cierre del apartado, se concluye —a través del análisis de estas breves administraciones— que ninguno de los presidentes que se han sucedido en el cargo a partir de la crisis de 2001 ha respetado en demasía las normas jurídicas que imponen límites a su poder; por el contrario, han suscitado una concentración de poder bastante mayúsculo en términos de decisiones políticas en desmedro de la autonomía del Poder Judicial y del proceso legislativo reglamentario. En síntesis, “... pareciera que hoy es imposible concebir a la democracia sin poderes discrecionales, sin el reforzamiento del ejecutivo, sin disminuir el valor de la deliberación parlamentaria, sin que importantes actividades y decisiones queden fuera del control directo del Congreso” (p. 359).

Por medio del esquema analítico y el desarrollo teórico, Quiroga culmina su libro en una reflexión interesante acerca del correcto funcionamiento del régimen democrático en la Argentina: “¿democracia en crisis o decisionismo democrático?” (p. 363). La historia de la democracia contemporánea en nuestro país, finalmente, ha derivado —especialmente a partir de la crisis de 1989— en un decisionismo democrático que incorpora la ampliación de las competencias del Poder Ejecutivo, que se regula por una legalidad atenuada, que perjudica las normas jurídicas del Estado de derecho y que, consecuentemente, deriva en la conversión de una situación de emergencia en permanente. En conclusión, la democracia en nuestro país difícilmente logr consolidarse en la medida en que los gobernantes sigan desobedeciendo las normas establecidas por la norma suprema de un Estado legal: la Constitución Nacional.

Voto electrónico: entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales

María Inés Tula (coordinadora)

Buenos Aires, Ariel, 2005, 396 páginas

Mara Pegoraro - Florencia Zulcovsky

En el marco de la polémica respecto a las ventajas y perjuicios de la introducción de nuevas tecnologías en la arena política, *Voto electrónico: entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales* pretende clarificar las aristas esenciales en discusión. A través de la recopilación de experiencias y análisis fundados encara el estudio sistemático del fenómeno, intentando así realizar un aporte desde la ciencia política a aquellos que desde la política deben posicionarse en torno a ese debate.

Organizado en cuatro secciones, el libro aborda, en primer término, el estado de la cuestión; posteriormente presenta las experiencias internacionales de voto electrónico llevadas adelante hasta el momento, ocupándose luego de los retos que esta herramienta introduce, para finalmente aportar un exhaustivo análisis de los modelos de votación electrónica experimentados en el mundo.

Como toda investigación teórica y empírica, el libro se enfrenta al desafío de poder construir un lenguaje común sobre el fenómeno a analizar. Afortunadamente existe un consenso lo suficientemente generalizado sobre qué se entiende por voto electrónico y en qué escenario político-institucional debe estudiárselo, consenso que el libro refleja en

sus diferentes capítulos. La precisión conceptual respecto de “voto electrónico”, “elecciones” y “democracia”; el reconocimiento de que la introducción de tecnologías en los procesos electorales no se agota en la mera dicotomía “máquinas versus papel”, procediendo así a un encuadre general del fenómeno; y finalmente la especificación de los requisitos y/o condiciones que debieran existir si, decisión política mediante, el voto electrónico se implementase en nuestro país, se presentan como las líneas centrales a partir de las cuales María Inés Tula, Alejandro Tullio y Eduardo Passalacqua abordan sus escritos, mostrando una perspectiva que contiene elementos tanto analíticos como propositivos y prescriptivos.

En su segunda parte el libro toma en consideración los aportes que la política comparada ha realizado a la ciencia política y se propone, en consecuencia, estudiar el fenómeno del voto electrónico no ya desde su dimensión teórica sino desde las lecciones que nos dejan las experiencias de su implementación en el mundo. La introducción de nuevas tecnologías en los procesos electorales es enfocada desde una doble perspectiva: una regional en la cual Juan Rial analiza el caso latinoamericano y Ernes-

to Bettinelli la experiencia europea, y otra particular donde se focaliza en la implementación local de esta herramienta, estudiando Marcelo Escolar y María Inés Tula, Gonzalo Diéguez y Úrsula Eyherabide la experiencia en nuestro país, y Amilcar Brunazo Filho la relativa al Brasil. Lorenzo Rodríguez realiza su aporte en torno al caso español.

En la tercera parte del libro, que se ocupa de lo retos que la aplicación del voto electrónico introduciría, los conceptos de seguridad y confianza cobran un lugar relevante. Así Ingo Boltz y Federico Centeno Lappas marcan los problemas y riesgos que la introducción de las nuevas tecnologías presentan a la política, y a través de un análisis comparado de experiencias internacionales introducen la discusión acerca de cómo lograr garantizar los principios básicos del voto en el nuevo esquema. Raúl Martínez Fazzalari enfoca la discusión acerca de las nuevas metodologías de gobierno electrónico, especialmente el rol jugado por Internet y la necesidad de las correspondientes normativas que hagan posible la seguridad en su adopción. Finalmente la postura de Antonio Aramouni hace hincapié en las ineludibles necesidades que la implantación del voto electrónico trae aparejadas: enfatiza en múltiples medidas de resguardo, a las que considera insoslayables.

Finalmente, el libro presenta una exhaustiva descripción de las distintas soluciones tecnológicas empleadas en los procesos de votación. De igual forma se destacan las ventajas y desventajas que los diferentes prototipos presentan a la hora de su implementación.

El libro constituye un interesante aporte, ya que no sólo resume las líneas

principales del debate sino que de su lectura global es factible extraer “lecciones” y considerandos valiosos tanto para los que se proponen estudiar el fenómeno como, fundamentalmente, para aquellos que deberán evaluar la pertinencia de incorporar nuevas tecnologías a los procesos electorales. Desde diferentes posiciones los autores reconocen en primera instancia la necesidad de no sobredimensionar al voto electrónico ni reducirlo al único elemento a ser modificado en los procesos electorales. Como señala Alejandro Tullio, “deben identificarse claramente cuáles son los problemas que se buscan remediar, los procesos a modernizar y qué sistema ofrece no sólo el remedio adecuado y la modernización deseable sino además las garantías de no introducir un factor de riesgo” (p. 48). En términos de Passalacqua, no debemos caer en buscar soluciones tecnológicas a problemas políticos (p. 64).

La garantía de que el voto deba ser secreto, universal, igual, libre y directo constituye una condición que debe ser exigida también a las nuevas herramientas. No debe asociarse mecánicamente a la tecnología con la ausencia de fraude y la consecuente transparencia de los procesos electorales. He ahí la segunda lección del presente trabajo: reconocer fundamentalmente que con el voto electrónico debemos ocuparnos al igual que con el sistema tradicional por garantizar la continuidad de aquellas características a la vez que debemos reconocer que la tecnología podría presuponer la introducción de nuevos riesgos y problemas asociados a las elecciones. Los autores reconocen que los procesos de modernización tendrán impacto en as-

pectos jurídicos, institucionales, culturales, económicos y políticos así como en la naturaleza de los problemas electorales. Afirmar, sin embargo, que este impacto será necesariamente positivo resulta por lo menos arriesgado; la implementación del voto electrónico debe ser fruto de una evaluación minuciosa del contexto, gradual y comportar una concepción global. A la postura de introducir innovaciones tecnológicas sólo en el momento de la emisión del voto, los autores contraponen una visión de las elecciones como proceso, sosteniendo así la importancia de modernizar todas y cada una de sus fases. Esta postura, sin duda, complejiza la concepción sobre el voto electrónico; no se trata ya sólo de evaluar los aspectos positivos y negativos de la herramienta sino de concebir una efectiva reforma que como tal comporte definiciones en torno a cómo y bajo qué condiciones se conduce el proceso electoral.

Un punto que debe ser destacado no sólo por el amplio consenso que muestra entre los capítulos del libro sino, y especialmente, por la temática a la que refiere, es el rol que el Estado debe asumir en torno a los procesos de modernización electoral. Como señala Juan Rial, el Estado debe conducir una acción regulatoria de “los procesos de incorporación de tecnología que son generados en el ámbito privado” (p. 104), a la vez que tiene la responsabilidad de conjugar intereses divergentes: públicos y privados. Una vez más los autores apuntan a desmitificar al voto electrónico, con su introducción no se elimina el papel que el Estado tiene para jugar en el proceso electoral, conserva y aún más refuerza su carácter de últi-

mo y principal garante de la naturaleza que éste adopte, ya sea en relación a la transparencia como en las características específicas que adquieran las elecciones.

Finalmente, el libro pone de manifiesto elementos que a la hora de introducir el mecanismo del voto electrónico deben ser ponderados. Se reconoce el aporte que a la credibilidad y confiabilidad de los procesos electorales realiza la incorporación de nuevas tecnologías, sin embargo estas aparentes ventajas deben ser sopesadas con las exigencias que demanda una correcta introducción de tecnología. Así se destacan las cuestiones relativas a la seguridad, la posibilidad de que se produzcan fraudes a gran escala y la introducción de variables económicas, particularmente referidas al mito de que el voto electrónico “abarata” la elección y consecuentemente reduce los “costos de la política”. En este sentido, Tula, Diéguez y Eyherarvide señalan que “para garantizar un buen funcionamiento del voto electrónico, es importante una combinación de acciones: a) consenso para el cambio entre las fuerzas políticas, b) convocatoria transparente para la contratación de la empresa que se encargara del escrutinio, c) auditoria externa, d) comprobante físico de papel y e) una legislación que contemple los delitos informáticos y que complemente a la ley electoral existente. Creemos que si se respetan estos ingredientes, claves para el proceso electoral con voto electrónico, se habrá dado un paso adelante. De lo contrario, un paso atrás” (p. 268). Si reconocemos que el voto electrónico forma parte de la agenda política local e internacional, podremos encontrar en

Reseñas

el libro un aporte adicional: lo coloca a la vez en la agenda pública y como tal supone una democratización del conocimiento. Y si entonces democratizamos el debate, serán aquellos mismos ciuda-

danos a los que la iniciativa del voto electrónico va dirigida, los que a partir del aporte que el libro significa tengan la posibilidad de evaluarlo, comprometerse y tomar postura.

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 saap@arnet.com.ar. Se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Deben presentarse dos copias en papel y una electrónica, en Word, con numeración correlativa de páginas.
2. Los artículos no deben exceder las 20 páginas, tamaño A4; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 4 páginas, tamaño A4, escritas a simple espacio y con letra Times New Roman, de un tamaño de 12 puntos.
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. En caso de que las citas se ubiquen a pie de página, se enumerarán correlativamente, debiendo observar sus datos el siguiente orden, separados por comas:
Apellido del autor, nombre o inicial del nombre del autor, 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., ciudad de la edición, editorial, año de la edición, número de página/s (ejemplo: pág: 51 o págs. 51-56).
5. El mencionado orden debe ser seguido en los apartados bibliográficos, con excepción del año de la edición, que deberá seguir al nombre del autor, entre paréntesis y seguido de un punto.
6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés de hasta 150 palabras, y de 5 palabras clave en castellano y en inglés.
7. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.
8. En ningún caso serán devueltos los originales.

Concurso para investigadores jóvenes

sobre comportamiento político

Con el objetivo de incentivar el desarrollo de la investigación en el área de comportamiento político, especialmente aquella basada en diseños metodológicos cuantitativos, el Doctor Fabián Echegaray ha realizado una donación anual permanente para establecer dos premios para jóvenes investigadores argentinos. Los premios serán asignados mediante un concurso organizado conjuntamente por la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Tema: comportamiento político y/o social de ciudadanos o grupos sociales (pero no de élites políticas como burócratas, legisladores, jueces, líderes partidarios o sindicales, etc.). Algunas áreas que incluye la temática propuesta son, a título de ejemplo, comportamiento electoral, opinión pública, participación política, protesta social, asociatividad política, cooperativismo social, financiero y/o económico, violencia política, etc. Los trabajos deberán contener no sólo desarrollos teóricos e hipótesis, sino también evidencia empírica (primaria o secundaria) producida y analizada de acuerdo a los estándares metodológicos de las ciencias sociales. Dicha evidencia no necesita haber sido colectada originalmente por el/los autor/es. Quedan, entonces, excluidos los trabajos filosóficos y/o normativos, los ensayos, las revisiones bibliográficas, los análisis puramente semánticos y cualquier otro tipo de trabajo que no base sus conclusiones en el análisis metodológicamente riguroso de datos sistemáticamente recolectados. Se priorizarán los trabajos que empleen métodos cuantitativos.

Dirigido a:

1) Jóvenes estudiantes de programas de maestría o recién posgraduados de programas de maestría de carreras de ciencias socia-

les, de nacionalidad argentina y residentes en el país, y con 30 años de edad o menos al 31 de diciembre de 2005.

Premio: Valor neto \$ 1.000 (mil pesos, ó el equivalente a trescientos cincuenta dólares).

2) Jóvenes estudiantes o recién graduados de carreras de ciencia/s política/s, de nacionalidad argentina y residentes en el país, y con 30 años de edad o menos al 31 de diciembre de 2005.

Premio: Valor neto \$ 750 (setecientos cincuenta pesos, ó el equivalente a doscientos cincuenta dólares).

Jurado:

Helena Rovner (coordinadora)

Fabian Echegaray

Javier Zelaznik

Gerardo Adrogué

Melchor Armesto

Criterios de evaluación: los trabajos serán evaluados integralmente, es decir, considerando todos los aspectos que hacen a la calidad de una investigación científico-social. Se tendrán en cuenta la relevancia del tema, el encuadramiento teórico, la vinculación con la literatura, la rigurosidad conceptual, el diseño metodológico, la calidad de los datos y del análisis estadístico, el estilo de redacción, la presentación de tablas y gráficos y el respeto de las formalidades propias de los trabajos científicos. El jurado también evaluará la adecuación del trabajo a los requisitos del premio. El proceso será anónimo: los jurados sólo conocerán el seudónimo de los postulantes y deberán excusarse de opinar sobre aquellos trabajos de los que, por cualquier motivo, conocieran la identidad del autor (en este caso el jurado designará un reemplazante). Las decisiones del jurado son inapelables.

Los trabajos podrán tener uno o dos autores, no deberán haber sido publicados (ni total ni parcialmente) y tendrán una extensión mínima de 25 y una extensión máxima de 50 páginas tamaño carta, tipeadas a espacio y medio en fuente Times New Roman tamaño 12. Dentro de esta extensión deberá contenerse todo el trabajo, incluyendo tablas, gráficos, notas, bibliografía, apéndices, etc.

Concurso para investigadores jóvenes

Cronograma:

Octubre de 2005. Anuncio de la convocatoria en la Revista SAAP volumen 2, número 2

Viernes 31 de diciembre de 2005: Presentación de una breve propuesta de investigación (de un máximo de 600 palabras) indicando el título del trabajo y explicando su objetivo, relevancia, relación con la literatura, abordaje metodológico, fuente y naturaleza de los datos a utilizar y expectativa sobre contribución a la disciplina. La propuesta será firmada con un seudónimo y deberá entregarse en un sobre cerrado en la sede de la SAAP hasta las 18.00 hs. del día 31 de diciembre de 2005. En otro sobre cerrado incluido dentro del primero se adjuntará una hoja con el nombre completo del postulante, seudónimo, DNI, fecha de nacimiento, dirección postal, dirección electrónica, teléfono, carrera en la que estudia o de la que se graduó, afiliación institucional, firma y aclaración.

17 de marzo de 2006: Comunicación a los postulantes sobre la aceptación o no de sus propuestas de investigación. Serán rechazadas aquellas que no se ajusten a los objetivos y/o requisitos del premio. Serán aceptadas las propuestas que sean aprobadas por al menos 3 de los 5 miembros del jurado.

16 de junio de 2006: Presentación del trabajo de investigación, identificado sólo mediante el seudónimo. Deberá entregarse en un sobre cerrado en la sede de la SAAP hasta las 18.00 hs. del día 16 de junio de 2006.

15 de septiembre de 2006: Comunicación a los postulantes de la decisión del jurado sobre los dos trabajos ganadores. Todos los trabajos serán evaluados por los 5 miembros del jurado. Se premiará a los dos que tengan mayor calificación promedio. En caso de empate el orden de mérito será decidido por el donante. El jurado podrá decidir menciones especiales para trabajos meritorios que no hayan obtenido premio.

octubre de 2006 (tentativamente): Entrega de premios en una sesión especial de la SAAP.

Informes:

Sociedad Argentina de Análisis Político
Castex 3217 piso 1 (1425) Ciudad de Buenos Aires
Tel/Fax: (54-11) 4806-6019
E-mail: saap@fibertel.com.ar o contacto@saap.org.ar

