

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

Vol. 2, Nº 1, Diciembre 2004

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° 1, DICIEMBRE 2004

Director

Arturo Fernández

Co-Directores

Pablo Bulcourf
Martín D'Alessandro

Consejo Editorial

Atilio Borón (UBA-CLACSO)
Marcelo Cavarozzi (UNSaM)
Isidoro Cheresky (UBA)
Liliana De Riz (UBA)
Hugo Quiroga (UNR)
Catalina Smulovitz (UTDT)
Carlos Strasser (FLACSO)
Juan Carlos Torre (UTDT)

Secretaria de Redacción

María Inés Tula

Coordinador General

Juan Cruz Vazquez

Colaboradores

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



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 7

ARTÍCULOS

Clase social y voto en la ciudad
de Buenos Aires: 1864-1910
Darío Canton/ Jorge Raúl Jorrat 11

Los desafíos de la ciudadanía
en las sociedades contemporáneas
Silvia Levín 35

Bicameralismo y sobre-representación
en Argentina en perspectiva comparada
Diego Reynoso 69

La confianza en los representantes como soporte de
la representación: el caso Martín Sabbatella
Hilario Moreno 95

Represión, exclusión e inclusión: relaciones
gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral
en economías liberalizadas
Sebastián Etchemendy 135

Sudamérica: nueva inestabilidad y desajustes
de la subordinación militar
Ernesto López 165

NOTAS

Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner Atilio A. Boron	187
--	-----

RESEÑAS

Calidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente Waldo Ansaldi por Paula G. Bruno	209
A treinta días del poder Henry Ashby Turner Jr. por Mara Pegoraro - Florencia Zulcovsky	213
Leviatán Conquistador. Reverencia y legitimidad en la filosofía de Thomas Hobbes José Luis Galimidi por Facundo Vega	217
De chicos a veteranos. Memorias argentinas de la guerra de Malvinas Rosana Guber por Juan Cruz Vazquez	221
Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur Gloria Mendicoa (compiladora) por Pablo Santa Cruz	225

Editorial

La realidad política argentina y mundial nos presenta inciertos escenarios y cambiantes situaciones de difícil diagnóstico y de mucho más complicado pronóstico. Los antiguos interrogantes sobre la sociedad y el poder, nunca respondidos unívocamente y siempre en debate, se suman a aquellos que se derivan de las gigantescas transformaciones que está viviendo la humanidad.

La comprensión de dicha realidad y la tentativa de resolver viejas y nuevas preguntas constituyen enormes desafíos para el conjunto de las ciencias sociales en general, y para la ciencia política en particular. Cabe subrayar que la dimensión de las mismas indica que el trabajo transdisciplinario y en equipos permitirán asumirlas con mayor eficiencia.

La realidad descrita constituye el contexto en el cual se desarrolla la profesión de politólogo, al mismo tiempo que realza su significado. La *Revista SAAP* reproduce investigaciones y comunicaciones originales con el objetivo de contribuir al desarrollo científico de la disciplina; éste no puede estar ajeno a la tentativa de hacer frente a los mencionados desafíos y a la necesidad de transferir algunos conocimientos novedosos que aporten a la paz, la justicia y la libertad.

Con esta presentación de la *Revista SAAP* se comienza a transitar el nunca fácil camino de publicar dos números por año. Este logro corresponde al compromiso de nuestra organización con la creciente vitalidad de la producción en ciencias sociales en nuestro país. De hecho, en este número se publica el artículo “La confianza en los representantes como soporte de la representación: el caso de Martín Sabbatella”, ganador del Concurso para investigadores jóvenes sobre Comportamiento Político, que lanzáramos en 2002 junto con la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y anunciáramos a través de este medio.

Con todo, el firme deseo de la dirección de la *Revista SAAP* es contribuir a desarrollar medios de comunicación entre autores y público especializado, y que este contacto trascienda al mundo académico. Para ello es preciso multiplicar los esfuerzos editoriales donde se vuelque la producción científica. Este es el sentido permanente de esta publicación.

Dr. Arturo Fernández

Artículos

Clase social y voto en la ciudad de Buenos Aires: 1864-1910*

DARÍO CANTON

CEOP / UBA

canton@mail.retina.com.ar

JORGE RAÚL JORRAT

CEOP / UBA / CONICET

jrj@millic.com.ar

Los autores utilizan datos de siete Registros Cívicos, seis de ellos del siglo XIX, a partir del inicial de 1864. La categorización de las ocupaciones de los inscriptos se considera una aproximación a clase social. Mediante diversos análisis estadísticos (correlaciones, ecuaciones de regresión, estimaciones de las celdas interiores de cuadros de contingencia, etc.) estudian la relación clase-voto para los partidos de la época, tomando exclusivamente elecciones competitivas, o aquellas en las que uno de los partidos alcanza por lo menos el 20 por ciento de los votos. Concluyen que para todo el período 1864-1910, hay una pauta dicotómica opuesta del Partido Autonomista Nacional y del "mitrismo": apoyos populares para el primero y de sectores medio-altos para el segundo. El trabajo cuestiona, igualmente, que las elecciones porteñas convocaran a poca gente o que los "mejores" fueran quienes más se abstenían. En las conclusiones se rescata el que, al considerar la evolución político-electoral de la ciudad de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX, la clase importa.

Introducción

Este trabajo es parte de un amplio esfuerzo para estudiar las elecciones porteñas desde que se levantó el primer Registro Cívico (1864) hasta el presente. El mismo permitió continuar nuestras exploraciones sobre

* Este artículo es una reelaboración de la Sección III- Balance de cinco décadas, incluida en el Tomo I de *Elecciones en la ciudad (1864-1910)*, en prensa (Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires). El trabajo se realizó gracias a un subsidio de ANPCyT, y contó, en menor medida, con el apoyo de UBACyT y CONICET.

las bases socio-espaciales del voto, a partir de la hipótesis guía de una recurrente vinculación entre categoría de ocupación (clase social) y voto. Una primera publicación cubrió los años 1912-1973 (Canton y Jorrat, 2001), período que es testigo tanto del afianzamiento del socialismo y el radicalismo, como asimismo del surgimiento del peronismo. En ese momento los alineamientos de clase de los votantes se muestran con gran nitidez. Nuestra inquietud al abordar elecciones anteriores, cuando el voto no era obligatorio ni la inscripción universal (masculina), era interrogarnos sobre si en esa etapa más inorgánica del voto —y con rasgos de violencia— aparecerían también pautas de clase para el voto.

En la primera parte de esta presentación se ofrece el inventario de las elecciones y de los Registros Cívicos que sirven de base para nuestros análisis (Cuadro Anexo 1). La segunda parte se vale de un abordaje omnicompreensivo. Abarca la totalidad de las elecciones competitivas para cuatro orientaciones partidarias: el autonomismo, el mitrismo, el radicalismo y el socialismo. En el caso de los dos primeros, además, distingue dos subperíodos. Para esos conjuntos de elecciones agrupadas, se calculan correlaciones, ecuaciones de regresión y algunas estimaciones sobre apoyos manuales y no manuales a los partidos. (Cabe hacer notar que en el libro se consideran individualmente, en los distintos capítulos, cada una de las elecciones que figuran en el Cuadro Anexo 1). La tercera y última parte, Observaciones finales, recoge en forma sintética los frutos de las indagaciones previas y los contrasta con los de otros estudios.

I. Los datos utilizados

Ia. Elecciones y Registros Cívicos

Los Registros Cívicos están menos parejamente distribuidos que las elecciones. Tenemos cuatro para las dos primeras décadas y cuatro para las dos últimas —con uno más, muy especial, para el Concejo Deliberante—, sin ninguno en la intermedia. Cinco de esos Registros, además, están incompletos en algún grado (el de 1864 el más acusado; en los otros, datos parciales de algunas parroquias han sido ponderados para cubrir los casos faltantes). Con el agregado de que a veces, por la situación política imperante, la existencia de sus datos se vuelve irrelevante. Así, en la década de

1890 con algunas parroquias que debieron ser obviadas en el análisis por irregularidades; o en elecciones de comienzos del siglo XX que directamente no se estudiaron y dejaron ocioso el Registro Cívico de 1901 (del que, por otra parte, nos faltan los datos de cuatro parroquias).

En cuanto a las elecciones, el 21 por ciento (6/29) corresponde a las dos primeras décadas. El hecho, aunque en algo pueda influir el que los autores no agotaron su búsqueda de resultados electorales más antiguos, se debe, en buena medida, a la existencia de elecciones para las que no se encontraron datos discriminados por parroquia (inscriptos, votantes y voto por partidos políticos, que es lo que necesitamos). También, en ocasiones, a cómo se presentaba la información. Citemos, como ejemplo, el resultado de las elecciones para diputados y presidenciales de 1874. En el primer caso se consignaron en el periódico los votos obtenidos y la mayoría alcanzada por los partidos en cada parroquia. En las elecciones presidenciales, en cambio, sólo aparece el segundo modo de presentación, sin que nos sea posible reconstruir las cifras originales.

La comparación entre ambas votaciones, separadas por algo más de dos meses, muestra, sin embargo, que el mitrismo ganó votos, aunque no muchos, en diez parroquias de las catorce que componían la ciudad. En la mayoría de esas diez aumentó algo sus ventajas originales y en tres achicó la diferencia por la que perdió en Diputados. Es lo más que podemos decir con la información disponible. Nos resulta creíble suponer, de cualquier manera, dadas las cifras en juego, que nuestras conclusiones sobre la elección de diputados valen también para la presidencial, en cuanto a los apoyos que recibió cada partido. Cuentan también, además, evidentemente, los tipos de elecciones que abarca nuestra lista.

Cuadro 1

Elecciones consideradas y grado de competitividad,
en números absolutos

Años	Competitividad			Total
	Ninguna	Baja	Media y alta	
1864- 1889	2	2	8	12
1890- 1898	5	1	4	10
1904- 1910	-	-	7	7
Total	7	3	19	29

Nota: *Ninguna* es cuando se presenta un solo partido. *Baja*, se refiere a una elección en que un partido alcanza el 80% o más de los votos.

Dos tercios, ocho sobre doce elecciones del primer período (1864-1889), tienen competitividad media y alta, frente a un 40 por ciento en la década de 1890 y 100 por ciento en la de 1900. En el primer período, sin embargo dos elecciones (las de 1886 para diputados y presidente), así como tres de la década de 1890, presentan problemas de legitimidad. En cualquier caso, las elecciones de la primera década del siglo XX, a pesar de las objeciones que se les podrían formular, muestran un cambio favorable sobre lo que existía anteriormente. Debe recordarse también, con respecto a elecciones en que se presenta un solo partido, que en la década de 1890, en tres oportunidades se trata de la oposición. Tiene que ver, pensamos, con lo que en más de una ocasión señaló *La Prensa* acerca de las diferencias entre la ciudad de Buenos Aires y el interior. En la primera se podía, comparativamente, votar, cuando no era así en el resto del país. El abandonar el campo a la oposición en la capital, a veces, contribuía a descomprimir situaciones políticas muy tensas (es bueno recordar que este recurso se aplicó nuevamente en la década de 1930).

Ib. Los Registros Cívicos y su comparabilidad

Cuadro 2

Cantidad de correlaciones significativas de las categorías de ocupación entre sí, en cada uno de los Registros Cívicos utilizados (1864, 1869, 1872, 1878, 1895, 1897 y 1904)

Registro Civil	5%	1%	Total	N
1864	4	3	7	3634
1869	4	2	6	2581
1872	5	1	6	4606
1878	1	8	9	11365
1895	3	10	13	21126
1897	5	7	12	35271
1904	2	15	17	53202

Cuadro 3

Correlaciones Pearson de las distribuciones de categorías ocupacionales entre sí, para pares de Registros Cívicos, 1864-1904

	AÑO1869	AÑO1872	AÑO1879	AÑO1895	AÑO1904
AÑO1864	0,75 (.031)	0,65 (.083)	0,68 (.062)	0,35 (.393)	0,35 (.391)
AÑO1869		0,98 (.000)	0,96 (.000)	0,68 (.046)	0,70 (.037)
AÑO1872			0,94 (.000)	0,73 (.026)	0,75 (.021)
AÑO1879				0,76 (.018)	0,79 (.012)
AÑO1895					0,99 (.000)

N = 8, para correlaciones con 1864, = 9 para el resto
Nota: En este cuadro se presentan los niveles de significación detallados, entre paréntesis y en bastardilla.

Un resumen muy elemental, hecho mediante el recuento de la cantidad de correlaciones significativas de las categorías de ocupación entre sí, y de qué nivel de significación (Cuadro 2), nos dice que la cantidad de correlaciones significativas es casi igual en los tres primeros años y aumenta, muy especialmente los coeficientes con un nivel de significación del 1 por ciento, en 1878. Crece en algo más del 40 por ciento al pasar de 1878 a 1895 y en casi un 90 por ciento al ir del primero a 1904. Sugerimos que tiene que ver con el crecimiento de los inscriptos, señaladamente en el último año, con lo que nos acercáramos más a la *realidad* de la situación socioeconómica de la población en condiciones de votar.

En el Cuadro 3 puede observarse que, si bien se trataba de inscripción voluntaria, la similitud de las distribuciones ocupacionales de los Registros Cívicos de la segunda mitad del siglo XIX —indicada por los coeficientes de correlación presentados— es muy clara, observándose que prácticamente todos los coeficientes son significativos (con la excepción de dos casos para 1864 con los más alejados, 1895 y 1904; hay otros dos en que la significación se da al 10 por ciento, con 1872 y 1879). Recordemos que el de 1864 es el más incompleto, faltando un 30 por ciento de los casos. Como se ve, las pautas ocupacionales de las parroquias eran bastante similares a lo largo de ese tiempo, como para pensar en cualquier tipo de movilización concertada producto de “maquinarias” vinculadas con las fuerzas políticas predominantes, o resultado de algún tipo de fraude en los registros.

Cuadro 4

Categorías de clase agrupando categorías ocupacionales de los Registros Cívicos de 1864, 1869, 1872, 1879, 1895 y 1904

Categorías de Clase	1864	1869	1872	1879	1895	1904	Total 64-04
1) Clase Obrera	22,1	28,1	27,0	28,4	25,2	20,5	23,0
2) Trabajadores Manuales	33,5	35,5	35,1	38,0	36,4	32,7	34,4
3) Clase Media	13,7	17,1	18,4	20,1	26,9	32,9	28,2
4) Clase Media Amplia	25,1	24,5	26,6	29,8	38,1	45,1	39,6
5) Alto y Medio No Manual	52,8	46,3	44,8	41,9	35,4	31,4	35,4
6) Alto No Manuales	30,7	18,4	16,5	21,8	16,5	14,7	16,7

Nota: las categorías de clase están conformadas así:

- 1) Obreros No Calificados y Calificados
- 2) Obreros No Calificados y Calificados; Oficios Cuenta Propia
- 3) Técnicos; Empleados
- 4) Oficios Cuenta Propia; Técnicos; Empleados
- 5) Comerciantes; Estudiantes; Profesionales y Empresarios
- 6) Estudiantes; Profesionales y Empresarios

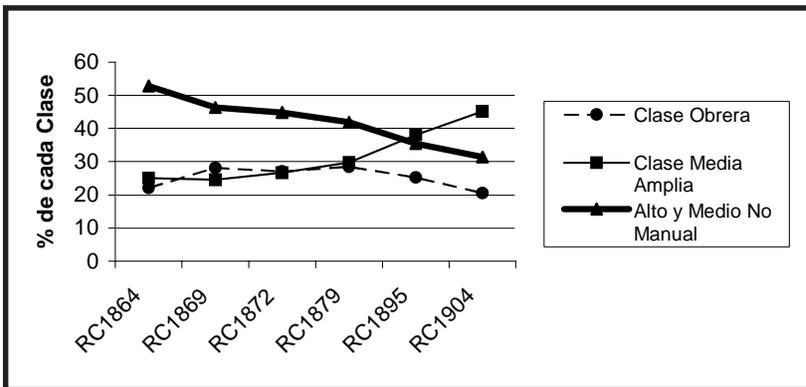
La lectura de este cuadro puede llevar a más de un ejercicio. Uno básico es ver el rango —diferencia entre el porcentaje máximo y mínimo— para las categorías consideradas en los Registros Cívicos del siglo XIX. Tomando las tres categorizaciones de clase que dan cuenta del 100 por ciento de los inscriptos (las que figuran en bastardilla), se observa que el rango es 6,3 puntos porcentuales para Clase Obrera, 13,6 para Clase Media Amplia y 17,4 para Alto y Medio No Manual. Si en este último caso excluimos 1864 porque se obtuvieron datos sobre el 70 por ciento de los inscriptos, el rango se reduce a 10,9. Si analizamos exclusivamente las décadas del '60 y '70, los valores respectivos son 6,3, 5,3 y 10,9 (reduciéndose este último valor a 4,4 si excluimos 1864). Desde el punto de vista de los rangos, las categorías de clase tienen una limitada variabilidad en el tiempo.

Otro ejercicio implica considerar el coeficiente de variabilidad (cociente de la desviación estándar en la media aritmética). Para ello, en vez de tomar el porcentaje total de la última columna, calculamos la media de los porcentajes de cada Registro Cívico, para poder ver varia-

bilidad. Para todos los Registros Cívicos del siglo XIX, los coeficientes de variabilidad son: Clase Obrera 8,9%, Clase Media Amplia 17,3% y Alto y Medio No Manual 12,8%. Para las décadas del '60 y '70, los valores son 9,6%, 7,7% y 8,6% respectivamente. Nótese que en la bibliografía especializada un valor de hasta el 20% se considera que indica baja variabilidad.

Gráfico 1

Evolución de los porcentajes de clase social a lo largo de los Registros Cívicos (1864-1904)

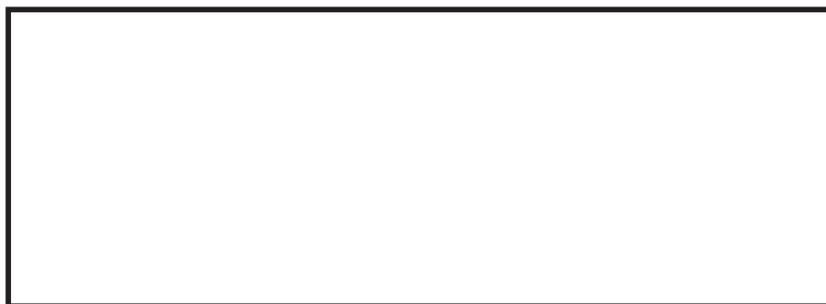


En el Gráfico 1 puede verse que la inscripción de Clase Obrera tiene un ligero crecimiento para empezar a bajar en los años '80. La de Clase Media Amplia tiende a subir, más notoriamente en los años '80. Finalmente, la inscripción del sector Alto y Medio No Manual tiene una tendencia regular a la baja.

Lo importante a señalar es que, tanto de la evaluación de los coeficientes de correlación del Cuadro 3 como de la variabilidad de los porcentajes de clase a lo largo de los distintos Registros (Cuadro 4), surgen pautas consistentes, coherentes, que agregan una fuerte base de credibilidad a lo ya señalado hasta el momento, en el sentido de que el fenómeno de la inscripción para votar en la ciudad era producto de comportamientos normales típicos para estas circunstancias.

Cuadro 5

Porcentaje de analfabetismo, dentro de cada grupo de edad, de los inscriptos en Registros Cívicos utilizados en este trabajo



La lectura del cuadro precedente muestra:

a. El porcentaje de analfabetismo de los inscriptos es menor que el de la población que se podía inscribir (varones argentinos de 18 años arriba), según los datos más confiables a nuestra disposición, no siempre los mismos, posteriores a 1880. Para el Censo Municipal de 1887 los varones argentinos analfabetos de 8 y más años son un 14,2 por ciento y para el Censo Nacional de 1895, los de 6 y más años son un 22,4 por ciento, valores ambos superiores al del Registro Cívico de 1895 (o incluso de 1897, que llega al 11 por ciento). Sin olvidar que los porcentajes de los censos incluyen edades menores que la de los inscriptos, por lo que el analfabetismo censal, real, de los de 18 y más años ha de ser mayor. Para 1904 se da algo similar, 9,0 por ciento para los varones argentinos mayores de 18 años relevados por el Censo Municipal y 5,3 por ciento para los inscriptos del Registro Cívico. Podríamos decir, y no es nada nuevo en materia de sociología electoral, a mayor educación, mayor anotación para votar. Es otro argumento en contra del manejo fraudulento —masivo al menos—, de la inscripción.

b. El analfabetismo baja decididamente a partir de 1895, particularmente para el grupo etario 18-49 años. El del grupo de edad mayor (50 y más) crece hasta fines de los años 70, para bajar luego, sin la relevancia de los otros grupos de edad pero se reduce a la mitad de lo que exhibía a fines de los '70. Mientras al principio el analfabetismo de los grupos más jóvenes superaba al de los mayores, luego se empareja y, hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, la proporción de analfabetos es más alta en las edades mayores, comparando con los más jóvenes.

Es relevante destacar que, con la excepción de los mayores de 50 años en 1864, la presencia del analfabetismo es bastante similar en los distintos grupos etarios entre 1864 y 1878, siempre considerando los que se inscribían para votar. A partir de 1895 el analfabetismo de los inscriptos crece con la edad. Ya sea que se hable de inscripción “voluntaria” o de movilización “clientelística”, prácticamente no habría sesgos de analfabetismo por edad en los primeros quince años de Registros Cívicos entre los porteños. Sí parece ser cierto, como se señaló, que el nivel de educación de los inscriptos tendía a ser más alto que el de la población (de varones argentinos de 18 años y más) como un todo.

c. Hay algo de gran interés: la dirección ascendente o descendente del analfabetismo de los grupos de edad. Si se miran los dos primeros Registros Cívicos (1864 y 1869) se ve que la diferencia entre el grupo de 18-29 y el de 50 y más es de diez puntos porcentuales, y ocho, respectivamente, con los valores más bajos de analfabetismo en el último grupo (en **negrita y bastardilla**).

Si vamos al extremo inferior del cuadro y repetimos el procedimiento con 1895 y 1904, encontramos diferencias parecidas a las anteriores, de diez puntos porcentuales, y nueve, en ese orden, pero ahora con los valores más bajos de analfabetismo en el primer grupo de edad (otra vez en **negrita y bastardilla**).

A nuestro juicio, esto muestra que en la década de 1860 los mayores que se inscribían en los Registros Cívicos pertenecían a los sectores más altos e ilustrados. La ampliación de la inscripción y la decisiva influencia de la ley 1420 invierten el panorama inicial. Ahora el analfabetismo de los de 50 y más años tiene valores parecidos a los de 1864 pero es alrededor de tres veces mayor que el del grupo más joven, de 18 a 29 años.

II. Balance para agrupamientos de elecciones y grandes líneas partidarias (autonomismo y mitrismo)

Dado que el radicalismo sólo se presenta en la década de 1890 y el socialismo únicamente aparece entre 1904 y 1910, nos limitaremos a presentar la información global correspondiente a ambos en Cuadro Anexo 2. Muy sucintamente, se detecta un apoyo de los niveles altos al radicalismo y de los sectores populares al socialismo.

Cuadro 6

Correlaciones de categorías de ocupación y estratos o clases con voto por el PAN o el mitrismo en elecciones competitivas entre 1864 y 1910

	1	2	3 PAN	4	5	6 Mitre	PAN	mitrismo
<i>Categoría Ocupacional:</i>								
Obreros No Calificados	0,26**	0,31**	0,29**	-0,12	-0,14	-0,26	0,31**	-0,19*
Obreros Calificados	0,04	0,01	-0,01	-0,09	-0,02	-0,14	0,02	-0,19*
Oficios Cuenta Propia	0,15*	0,12	0,1	-0,24**	-0,18	-0,28*	0,14	-0,32**
Técnicos	-0,12	-0,26*	-0,22*	-0,14	-0,07	0,05	-0,20*	-0,07
Empleados	-0,09	-0,29**	-0,11	-0,15	-0,09	0,10	-0,19*	-0,08
Comerciantes	-0,07	0,05	-0,28**	0,23**	0,15	0,32*	0,00	0,23**
Estudiantes	-0,31**	-0,33**	-0,27**	0,04	-0,03	0,28*	-0,34**	0,13
Empr/ Profes/ Milit	-0,18**	-0,13	-0,21*	0,28**	0,22*	0,36**	-0,16	0,32**
<i>Estratos o clases*</i>								
Clase obrera	0,24**	0,27**	0,25**	-0,14	-0,13	-0,28*	0,27**	-0,23**
Trabajadores Manuales	0,26**	0,27**	0,25**	-0,20*	-0,17	-0,32*	0,28**	-0,30**
Clase media	-0,10	-0,32**	-0,13	-0,16*	-0,10	0,10	-0,20*	-0,09
Clase media amplia	-0,02	-0,19	-0,05	-0,24**	-0,18	-0,06	-0,10	-0,22*
Alto y medio no manu	-0,21**	-0,13	-0,27**	0,27**	0,19*	0,36**	-0,16	0,32**
Alto no manual	-0,27**	-0,25*	-0,24**	0,23**	0,16*	0,34*	-0,27**	0,30**
N	214	95	119	160	109	51	135	

$p < 0.10$; * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

1- Voto PAN período 1864-1910; 2- Voto PAN período 1864-1894; 3- Voto PAN período 1904-1910; 4- Voto Mitre período 1864-1910; 5- Voto Mitre período 1864-1894; 6- Voto Mitre período 1904-1910.

- 1) Obreros No Calificados y Calificados
- 2) Obreros No Calificados y Calificados; Oficios Cuenta Propia
- 3) Técnicos; Empleados
- 4) Oficios Cuenta Propia; Técnicos; Empleados
- 5) Comerciantes; Estudiantes; Profesionales y Empresarios
- 6) Estudiantes; Profesionales y Empresarios

La lectura del Cuadro 6 (con resultados similares para un menor número de unidades comunes a ambas fuerzas que se muestran en las dos últimas columnas), particularmente del sector inferior donde se presentan los coeficientes para estratos o clases, nos muestra para todo el período 1864-1910 una pauta dicotómica opuesta para el Partido Autonomista Nacional y para el mitrismo: apoyos populares para los primeros —especialmente de los obreros no calificados—, de los sectores medio-altos para el segundo (comerciantes, empresarios y profesionales).

En el caso del mitrismo, son particularmente los oficios cuenta propia calificados los que muestran un valor negativo estadísticamente significativo, aunque todas las categorías manuales exhiben valores negativos.

Los sectores medios —técnicos y empleados— muestran valores negativos bajos (no diferentes de cero, en realidad) para ambas corrientes políticas, en particular el mitrismo. Las ecuaciones de regresión por pasos (que seleccionan de acuerdo a ciertos criterios las variables que entran significativamente en la ecuación), muestran (Cuadro 7) el rechazo de los sectores altos al Partido Autonomista Nacional y su apoyo al mitrismo. En cuanto al PAN, a partir de este tipo de ecuaciones de regresión, es más relevante el rechazo de las clases altas que la presencia positiva de la clase obrera. (Nos interesa destacar de estas ecuaciones la significación de los coeficientes, más allá del valor del coeficiente de determinación R^2 . Sobre las limitaciones de este coeficiente como indicador de “bondad de ajuste” (véase Achen, 1982).

Cuadro 7

Regresión por pasos. Voto PAN y Mitre entre 1864 y 1910, distinguiendo subperíodos. Variables independientes: categorías ocupacionales y estratos o clases

	1	2	3	4	5	6
	PAN			Mitre		
<i>Categoría Ocupacional:</i>						
Obreros No Calificados		0,52**				
Obreros Calificados						
Oficios Cuenta Propia						
Técnicos						
Empleados	-0,78*					
Comerciantes						
Estudiantes	-1,66**	-1,46**				
Empr/ Profes/ Mil			0,70**	0,54*	1,20**	
Constante	58,79**	68,57**	45,35**	27,77**	31,39**	20,55**
R Cuadrado corregido	0,09	0,15	0,08	0,07	0,04	0,11
F	23,16**	9,06**	10,56**	13,68**	5,53	7,21**
<i>Estratos o Clases sociales:</i>	1	2	3	4	5	6
Clase obrera	0,37**	0,42**				
Clase media amplia						
Alto y medio no manual			-0,43**	0,31**	0,22*	0,55**
Constante	41,10**	36,02**	65,58**	23,78**	28,62**	14,56*
R Cuadrado corregido	0,05	0,06	0,06	0,07	0,03	0,11
F	12,68**	7,05**	9,12**	12,77*	4,18*	7,25**
N	214	95	119	160	109	51

$p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Cuando se especifican cortes dentro de este período amplio, para la primera etapa de 1864 a 1894, la pauta de apoyos populares (básicamente de obreros no calificados) es clara para el PAN, con rechazos, además de los sectores más altos, de los sectores medios, particularmente cuando son acotados a técnicos y empleados (el valor para la clase media en este caso es de $-0,32$, significativo al 1 por ciento). En este período la pauta para el mitrismo es menos definida en términos de valores de correlación estadísticamente significativos. La tendencia es negativa para clase obrera y clase media “típica” (técnicos y empleados), sin alcanzar significación estadística, aunque los trabajadores manuales y la clase media amplia alcanzan significación al 10 por ciento. La vinculación con los sectores altos es positiva y significativa. Las ecuaciones de regresión para esta etapa señalan un rechazo de los sectores medios y altos hacia el PAN, apoyo de los empresarios y profesionales para el mitrismo. (Nótese que se dejan de lado los años en que ambas fuerzas integraban el “Acuerdo”).

En el período 1904-1910 continúa la pauta de apoyos obreros (básicamente los obreros no calificados) y rechazos de los sectores medios y altos al PAN. En esta etapa, cuatro de las cinco categorías medio-altas exhiben valores negativos significativos con esta corriente (técnicos, comerciantes, estudiantes, empresarios y profesionales). El mitrismo, por su lado, mantiene la pauta de valores negativos con las categorías obreras y/o de trabajadores manuales, alcanzando significación estadística los oficios cuenta propia (los obreros no calificados son significativos al 10 por ciento), mientras que se acentúa la presencia positiva de los sectores medio-altos y altos (comerciantes, estudiantes, empresarios y profesionales). En esta etapa, tomando el voto por los partidos autonomistas como variable dependiente es la clase obrera (particularmente los obreros no calificados) la que entra significativamente en la regresión por pasos. Para el mitrismo, según estas ecuaciones, se mantiene el apoyo de los sectores altos (empresarios y profesionales).

Con algunas variaciones según los períodos distinguidos, hay una pauta distintiva de apoyos populares (particularmente de obreros no calificados) y de rechazos de los sectores altos para la corriente autonomista, de rechazo de la clase obrera (en especial de los trabajadores manuales calificados) y de apoyo de los sectores medio-altos y altos al mitrismo. Una clase media “típica”, compuesta por técnicos y empleados, mostró pautas menos definidas, aunque en la primera etapa electoral (1864-1894) alcanzó valores negativos significativos con el autonomismo.

Una síntesis de lo señalado puede verse en los cuadros resúmenes 8a y 8b, con los valores de correlación significativos y los coeficientes de regresión (sólamente) que entran en la regresión por pasos, para los distintos subperíodos. La pauta dicotómica de apoyo popular (y de rechazo de los sectores medio-altos) al autonomismo, acompañada de la imagen inversa del mitrismo, resu-men con suma claridad lo hasta aquí expresado. Por otro lado, para descartar la idea de posibles electorados “mezclados”, puede señalarse que el coeficien-te de correlación entre ambas fuerzas, para las 135 unidades comunes en todo el período, es de $-0,52$ (*significación = 0,000*). O sea, se trata de dos orientacio-nes políticas marcadamente diferentes en sus bases socio-espaciales.

Cuadro 8a
Correlaciones significativas para voto autonomista
y mitrista, 1864-1910 y subperíodos

Estratos o Clases	PAN 64-10	Mitre 64-10	PAN 64-94	Mitre 64-94	PAN 04-10	Mitre 04-10
Clase Obrera	0,24**		0,27**		0,25**	-0,28*
Media Amplia		-0,24**	-0,19	-0,18		
A-M No Manual	-0,21**	0,27**		0,19*	-0,27**	0,36**
N	214	160	95	109	119	51
Clase Obrera	0,374**		0,419**			$p < 0.10; *p < 0.05; **p < 0.01$
Media Amplia						
A-M No Manual		0,311**		0,225*	-0,435**	0,548**
N	214	160	95	109	119	51

Regresiones por paso para el voto autonomista y mitrista en 1864-1910
y subperíodos (sólo coeficientes de regresión)

	$p < 0.10; *p < 0.05; **p < 0.01$
--	-----------------------------------

Un autor, J. C. Chiaramonte (1971), que en su libro ha dedicado el Capítulo VII “Política y partidos en la Argentina de los años ’60 y ’70” a la consideración de estos temas, sostiene que se trataba de “Partidos inorgá-nicos, sin principios”, no resultando “posible atribuir su rivalidad a ningun-a división de clases o sectores de clase” (Chiaramonte, 1971: 156). Otra

cosa es inferir que no existía un *voto de clase*, independientemente de que estas fuerzas no expresasen una *política de clase*. Nos parecen un poco dudosas afirmaciones tales como las de que “existía una sola clase social con cierta cohesión: la burguesía”, o que el “proletariado se encontraba en un estado (...) de indiferenciación”, independientemente de que no pudieran “pensar en una expresión política coherente” (Chiaramonte, 1971: 156-157). Lo mismo en cuanto a la no pertinencia de la “expresión “clase media””, en particular por “los reparos acerca de la legitimidad del uso del concepto de *clase* para lo que, en realidad, no es sino una fracción de una clase”, descripción que “carece de correspondencia con la realidad social de aquel entonces” (Chiaramonte, 1971: 157, énfasis en el original). La falta de la distinción clásica entre “clase en sí” y “clase para sí”, como asimismo entre “voto de clase” y “política de clase”, asociada a la ausencia de definiciones más detalladas y exploraciones empíricas particularizadas sobre clase (o sectores de clase), nos parece que contribuyen a que Chiaramonte afirme que las “divisiones lugareñas, aun la existente en Buenos Aires entre autonomistas y nacionalistas, parecía no provenir de otra cosa que del conflicto personalista” (Chiaramonte, 1971: 157-158).

En el mismo sentido se expresa Sabato (1998: 149): “muchas veces se ha destacado el carácter popular y hasta plebeyo del autonomismo comparado con el mitrismo y su inserción en los barrios de la periferia. *Pero esas diferencias no eran claras ni tajantes, y aunque sus estilos de liderazgo fueran distintos, para ganar, ambos grupos montaron redes semejantes en su composición y en su dinámica*” (nuestro énfasis). Chiaramonte reconoce —y esto es un avance importante respecto de posiciones que cuestionan el uso del concepto de clase para la época— la necesidad de asignar algunos “sectores sociales distintos” al mitrismo y al alsinismo, aunque esto ocurriría “circunstancialmente” (Chiaramonte, 1971: 157-159). Coincidimos con él en cuanto a “las características aristocratizantes del partido de Mitre” y en cuanto al “acercamiento electoralista a sectores populares” por parte del alsinismo (Chiaramonte, 1971: 160), puesto que hemos detectado una tendencia razonablemente clara y marcada de apoyos electorales diferenciales de clase (de “sectores sociales” si se prefiere) a cada una de esas fuerzas. Consecuentemente, nos alejamos drásticamente de Chiaramonte cuando afirma que las bases sociales de ambos partidos “parece ser la misma” (Chiaramonte, 1971: 160-161) —y de Sabato cuando destaca la ausencia de diferencias claras o tajantes—. Aunque se acepte el predominio destacado

por Chiaramonte (1971: 161) “de la burguesía argentina de la época (...) sin otra clase en condiciones de disputarle seriamente el poder”, ello no implica la ausencia de una pauta dicotómica diferenciada de un voto de clase —si bien esa pauta no había alcanzado todavía el nivel de diferenciación que se daría en años posteriores—. Al menos, nuestros datos y su análisis aquí presentados cuestionan decididamente el supuesto de similitud de las bases sociales de ambas fuerzas políticas.

En el Cuadro 9 se obtuvieron estimaciones de los apoyos manuales y no manuales a los partidos bajo análisis, según metodología desarrollada por King (1997), aprovechando su software que puede bajarse gratuitamente de Internet. Puede observarse el mayor apoyo manual al autonomismo y el no manual al mitrismo. En cuanto al componente de los respectivos caudales electorales, mientras el autonomismo está cerca de la proporción poblacional, el mitrismo tiene un exceso de componente no manual. En la comparación entre el radicalismo de la década del '90 y el socialismo de comienzos del siglo XX, el primero se asemeja al mitrismo y el segundo es la gran novedad, en términos tanto de un notorio apoyo y composición manual.

Cuadro 9
Estimación de ocupaciones manuales y no manuales votantes que apoyan a distintos partidos políticos y composición del voto de éstos según esas categorías —según método de Gary King—, en elecciones competitivas seleccionadas entre 1864 y 1910

Partido considerado	%Ocupaciones votantes		Componente ocupacional	
	Manual	No manual	Manual	No manual
Autonomista Nacional	59,7	48,8	89,9	80,1
Mitrismo	22,7	61,8	23,1	76,9
P. Radical	27,9	59,5	23,1	76,9
P. Socialista	30,1	7,3	82,5	17,5

Nota: No se han considerado las secciones electorales en que un partido obtenía el cien por ciento de los votos o menos del uno por ciento. Los cálculos con la totalidad de los casos o con eliminaciones más amplias (por ejemplo votos entre un mínimo de un 10 por ciento y un máximo de 79 por ciento) arrojan resultados similares. De la misma forma, cuando se consideran los 135 casos (parroquias o secciones a lo largo de las elecciones seleccionadas) en que hay datos simultáneamente para PAN y mitrismo, los resultados son iguales a los presentados en este cuadro.

III. Observaciones finales

a) Los Registros Cívicos sirven. Permiten trazar perfiles según ocupación de distintas zonas de la ciudad, con los que se pueden hacer estimaciones sobre quiénes votaban y por qué partidos; también permiten, a través del analfabetismo, cambiante, alcanzar una buena idea de los procesos sociales en curso; por último, con la edad, indicarnos la participación diferencial de distintos grupos, así como registrar el impacto, notorio, de la guerra del Paraguay sobre los más jóvenes del Registro Cívico de 1864.

No sólo eso, útil para el análisis electoral, nuestro interés básico. Sirven incluso para obtener datos sobre parte de la población extranjera, su disposición para participar en la política municipal y sus recursos económicos. Por otra parte, en un país en el que los censos están separados por décadas, la información periódica de los Registros Cívicos, de haberse conservado, hubiera sido un buen complemento para saber algo más sobre los cambios de parte de la población argentina de varones mayores de 18 años.

b) Otra consideración de interés crucial plantea dudas, al introducirse una perspectiva comparativa internacional, sobre la afirmación de que “las elecciones porteñas, aunque ruidosas, convocaban a poca gente. Además, si pensamos en las doctrinas políticas de entonces, convocaban a la gente equivocada” (Sabato y Palti, 1990: 423). Por lo que respecta a la primera parte de esta afirmación, de 1864 a 1886 votó un promedio de 56 por ciento de los inscriptos, lo que crece a 61 por ciento para el período 1864-1874. Esto en un contexto en el que para 1864-1895 se inscribió en promedio un 45 por ciento de los argentinos varones de 18 años y más (aunque la inscripción de 1864 fue la más baja, cerca de un 30 por ciento).

En un país, los Estados Unidos, cuyos analistas consideran que el porcentaje de votantes era muy alto en el último cuarto del siglo XIX, el mismo giró alrededor del 60 por ciento (Clubb y otros, 1981: 146). En términos de comparaciones con países europeos, puede señalarse que, para la misma época, el que tuvo una mayor inscripción respecto de la población masculina de 20 años y más fue Francia, con un promedio de 42,2 por ciento para 14 elecciones entre 1857 y 1910, casi sin variaciones, ya que el mínimo fue 40,8 por

ciento y el máximo 43,7 por ciento. Todos los otros países considerados (Bélgica, Inglaterra, Italia, Noruega, etc.) están bastante por debajo. Italia, por ejemplo, tuvo un promedio de 9,4 por ciento para 16 elecciones entre 1861 y 1909, con un mínimo de 3,4 por ciento y un máximo de 16,6 por ciento. En cuanto al porcentaje de votantes, el cuadro siguiente muestra una síntesis de promedios para el conjunto de las elecciones de estos países europeos, entre los años 1850 y 1910 (ver Bartolini, 1996)

Años	Media	Desvío Estándar	Total Elecciones
1850	42,2	20,5	13
1860	49,9	17,8	13
1870	50,3	16,7	21
1880	59,7	15,1	27
1890	63,7	14,1	30
1900	64,1	11,5	30
1910	68,3	12,9	35

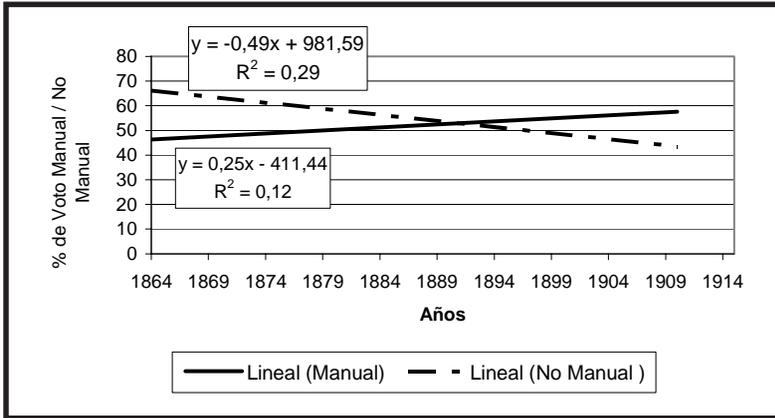
Como puede verse, el 45 por ciento de inscripción promedio y el 56 por ciento de promedio de votantes en la Ciudad de Buenos Aires para períodos comparables fueron valores iguales o superiores a los promedios europeos. (Es cierto que se está comparando una ciudad con países, pero con la excepción de Francia, los valores locales son relevantemente más altos que los europeos).

c) Una tercera conclusión importante cuestiona la respuesta habitual a la pregunta de “¿quiénes votaban?” en esos momentos y si básicamente las elecciones “convocaban a la gente equivocada”. Contrariamente a la visión más impresionista que suponía que no concurría a votar —en cuanto a lo que correspondería a su peso poblacional, es de imaginarse— el elemento “bueno”, los sectores medio-altos, en realidad, fueron éstos los que exhibieron una participación diferencial superior. Prácticamente hasta fines del siglo XIX, nuestras estimaciones muestran (Gráfico 2) un predominio del porcentaje de votantes no manuales. Luego, dada la tendencia decreciente de su voto y la opuesta de los manuales, la situación se empareja (década del '90) y

terminan predominando estos últimos, ya en los primeros años del siglo XX.

Gráfico 2

Tendencias de las estimaciones de porcentajes de voto manual y no manual. Elecciones entre 1864-1910



d) Una cuarta conclusión de alta relevancia es que las pautas de asociación espacial (“ecológica”) entre ocupación (o clase social) y voto exhiben perfiles claros, aunque menos marcados que los que se observarán con posterioridad, examinados en el Tomo II 1912-1973 (Canton y Jorrat, 2001). Se trata de un perfil con la suficiente diferenciación como para descartar un comportamiento de tipo aleatorio de los votantes, en el sentido de que cualquiera votaba por cualquier partido. También sirve para poner en duda y cuestionar la relevancia atribuida a las “maquinarias electorales”, en el sentido de que movilizaran a los distintos sectores de la ciudadanía por igual o a sus sectores más bajos —ambas cosas aparecen sugeridas o planteadas por Sabato (1998), en alguna medida por Sabato y Palti (1990)—. Igualmente, como se señalara, cuestiona seriamente afirmaciones como las de Chiaramonte, en cuanto a que ambas fuerzas políticas tenían una base social similar.

Si las maquinarias hubiesen mostrado la eficiencia y amplitud que se les adjudica, y si tanto los Registros Cívicos como los datos electorales hubiesen sido objeto de las falsificaciones que se les imputa, sería difícil,

por no decir imposible, detectar pautas consistentes de asociación ocupación-voto como las que se encuentran. A nuestro juicio en este período nos hallamos ante una etapa embrionaria del “voto de clase” en la ciudad. Ello no implica hablar de un electorado compuesto por sectores “conscientes”, mucho menos de la presencia de una “política de clase”. Quizás se aplicaría aquí, con las reservas y limitaciones del caso, la referencia que uno de los presentes autores citara para estudios más contemporáneos: “si la gente se ha acostumbrado a ver la política como un conflicto sobre la igualdad material, tenderá a pensar a un partido como representante de los ricos y a otro como representante de los pobres. Para plantearlo más acusadamente, la gente *espera* ver a un partido de los ricos y a un partido de los pobres” (Acosta y Jorrat, 2003: 638).

En este mismo sentido, la visión dicotómica entre “pobres” y “ricos” descripta por Garavaglia (1998) como parte de las “representaciones sociales” de momentos aun anteriores a las elecciones de 1864 —independientemente de nuestra opinión sobre las posiciones del autor en cuanto a las “concepciones de clase”— concuerda con nuestra lectura de los perfiles socio-espaciales del voto en dicha época. En definitiva, nuestra exploración rescata el que, al considerar la evolución histórica político-electoral de la Ciudad de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX, *la clase importa* (siguiendo el título del libro de Erik O. Wright (1997), dedicado al estudio comparado del análisis de clase).

A mayor abundamiento, las diferencias entre los partidos políticos (clubes, comités, asociaciones, o como se hayan llamado o se las quiera llamar), desde el momento del primer Registro Cívico en 1864, existen, reflejando en buena medida el apoyo de distintos sectores sociales según las épocas. A pesar de lo fragmentario y en ocasiones cuestionable de la información con que contamos, tanto de los Registros Cívicos como de los resultados electorales, así como del grado de conciencia social, embrionaria, o la forja de Coaliciones o Acuerdos en que entraban los partidos, señaladamente el mitrismo, diluyendo rasgos distintivos, hemos visto que existían diferencias entre los partidos en 1864, 1869 y 1872, para tomar lo más alejado. También en otra ocasión privilegiada, la de marzo de 1879, en que se destaca muy nítidamente el perfil de cada una de tres agrupaciones.

Desde ese punto de vista, la hipótesis con la que partimos ha recibido confirmación (ha mostrado su fuerza). Pero hay más. Nuestras exploraciones han detectado, en principio, que el período que va de 1864 a 1889 es uno en el que predomina la presencia de los trabajadores no manuales tanto en el oficialismo como en la oposición, situación que dará un vuelco luego de la Revolución de 1890. Como si hubiera habido una creciente participación, jamás impedida, aunque más de una vez cuestionada en lo que hace a los analfabetos, de los trabajadores manuales a lo largo de un proceso que reconoce etapas de mayor conmoción política —las sucesivas revoluciones y/o enfrentamientos de 1874, 1880 y 1890, para considerar algo de lo más notorio, que promovían la toma de conciencia cívica—, pero también legales, vinculadas con el proceso electoral mismo (la inscripción, su control y depuración; el número de mesas y la cantidad de personas que votarían en ellas; los medios para identificar al ciudadano que concluyen con la libreta cívica de 1903, seguida poco después por la cédula de identidad y la libreta de enrolamiento, ahora con foto, de la ley Sáenz Peña) y de carácter más general: el desarrollo de la educación común en medio de la expansión y crecimiento de la ciudad.

Ese aumento de la participación de los trabajadores manuales en el campo electoral no alcanzó, sin embargo, como para superar, en una ciudad como Buenos Aires, con los niveles de desarrollo económico que se dieron en el período estudiado y a pesar de crisis de diversa magnitud, el predominio de los trabajadores no manuales en el cuerpo electoral propiamente dicho y entre los votantes. En relación a su peso en los Registros Cívicos, los no manuales, contrariamente a lo que se creía, superaban dentro del electorado lo que les “correspondía” según su proporción poblacional. Más simplemente, la “gente mejor” votaba más, tanto en términos absolutos como relativos. Y ellos, al igual que la “gente peor”, votaban siguiendo líneas de clase razonablemente diferenciadas.

Bibliografía

Achen, Christopher H. (1982). *Interpreting and Using Regression*, Beverly Hills y Londres, Sage.

- Acosta, Luis Roberto y Jorge Raúl Jorrat (2003). “¿Ha muerto el voto de clase? Las elecciones porteñas del siglo XX”, en *Desarrollo económico*, Vol. 42, N° 168.
- Bartolini, Stefano (1996). “Enfranchisement, Equality and Turnout in the European Democratisation Process: A Preliminary Comparative Analysis”, Working Paper N° 121, Florencia, European University Institute.
- Canton, Darío y Jorge Raúl Jorrat (2001). *Elecciones en la ciudad*, Tomo II (1912-1973), Buenos Aires, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.
- Chiaramonte, José Carlos (1971). *Nacionalismo y liberalismo económico: 1860-1880*, Buenos Aires, Ediciones Solar.
- Clubb, Jerome M., William H. Flanigan y Nancy H. Zingale (1981). *Analyzing Electoral History. A Guide to the Study of American Voter Behavior*, Beverly Hills y Londres, Sage.
- Garavaglia, Juan Carlos (1998). “Pobres y ricos: cuatro historias edificantes sobre el conflicto social en la campaña bonaerense (1820- 1840)”, en *Entrepasados*, N° 15.
- King, Gary (1997). *A Solution to the Ecological Inference Problem*, Princeton, Princeton University Press.
- Sabato, Hilda (1998). *La política en las calles. Entre el voto y la movilización: Buenos Aires, 1892-1880*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Sabato, Hilda y Elias Palti (1990). “¿Quién votaba en Buenos Aires?: Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880”, en *Desarrollo económico*, Vol. 30, N° 119.
- Wright, Erik O. (1997). *Class counts. Comparative studies in class analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Palabras clave

Elecciones porteñas – Registros Cívicos – Siglo XIX – Clase social – Voto de clase

Key words

Buenos Aires’ elections - Registros Cívicos - 19th Century - Social Class - Class structured vote

Abstract

The authors use data from seven *Registros Cívicos* (list of voters and their occupations), six of them from the nineteenth century, starting with the initial one in 1864. The occupational categories have been considered as “proxy” for social class. In order to explore the class-vote relationship, different statistical analyses —correlations, regression equations, cell estimates for contingency tables, etc.— are carried out. The study is based

on “competitive” elections, those where the parties involved reaches a threshold of at least 20 percent of the vote.

They conclude that for the entire 1864-1910 period, there is a polarized, dichotomic pattern between the *Partido Autonomista Nacional* and different political forces that could be labeled “mitrismo”: popular support for the first and middle-upper support for the second one. This research questions the notion that elections in the city of Buenos Aires were characterized by low turnout, and/or that nonvoters were mainly middle-upper class people (“the best” people). In their final conclusions, the authors stress that in considering the political and electoral evolution of the city of Buenos Aires in the latter half of the nineteenth century, *class counts*.

Cuadro Anexo 1

Elecciones consideradas y Registros Cívicos encontrados (1864-1910)

Nº y fecha	Nivel	Competitiva	Registros Cívicos
1 (14/2/1864)	Diputados nacionales	1	1 (1864)
2 (29/3/1869)	Gobernador	2	2 (1869)
3 (31/3/1872)	Gobernador	3	3 (1872)
4 (1/1/1873)	Diputados nacionales	4	
5 (1/2/1874)	Diputados nacionales	5	
6 (30/3/1879)	Senadores provinciales	6	4 (1878)
7 (1/2/1880)	Diputados nacionales		
8 (28/3/1880)	Senadores nacionales		
9 (11/4/1880)	Presidente		
10 (1/2/1886)	Diputados nacionales	7	
11 (11/4/1886)	Presidente	8	
12 (24/3/1889)	Senadores nacionales		
13 (2/2/1890)	Diputados nacionales		
14 (15/3/1891)	Senadores nacionales		
15 (7/2/1892)	Diputados nacionales	9	
16 (9/4/1892)	Presidente		
17 (21/7/1893)	Senadores nacionales		
18 (5/2/1894)	Diputados nacionales	10	
19 (2/2/1895)	Senadores nacionales		
20 (4/3/1895)	Diputados nacionales	11	
21 (8/3/1896)	Diputados nacionales	12	5 (1895)
22 (10/4/1898)	Presidente		6 (1897)
			7 (1901)
			8 (1904)
23 (6/3/1904)	Senadores nacionales	13	
24 (13/3/1904)	Diputados nacionales	14	
25 (10/4/1904)	Presidente	15	
26 (11/3/1906)	Diputados nacionales	16	
27 (8/3/1908)	Diputados nacionales	17	
28 (6/3/1910)	Senadores nacionales	18	
29 (13/3/1910)	Diputados nacionales	19	

Cuadro Anexo 2

Cuadro 2a. Correlaciones de categorías de ocupación y estratos o clases con voto para el Partido Radical en la década de 1890 y el Partido Socialista entre 1904 y 1910

	P. Radical	P. Socialista
Categoría Ocupacional:		
Obreros No Calificados	-0,33*	-0,13
Obreros Calificados	-0,47**	0,36**
Oficios Cuenta Propia	-0,48**	0,28*
Técnicos	0,17	-0,04
Empleados	0,33*	-0,18
Comerciantes	0,25	0,12
Estudiantes	0,47**	0,06
Empr/ Profes/ Milit	0,36**	-0,04
Estratos o clases*		
Clase obrera	-0,47**	0,01
Trabajadores Manuales	-0,48**	0,09
Clase media	0,38**	-0,01
Clase media amplia	-0,01	0,11
Alto y medio no manual	0,40**	0,04
Alto no manual	0,44**	0,00
N	60	71

Cuadro 2b. Regresión por pasos. Voto para los partidos Radical (década de 1890) y Socialista (1904-1910) para categorías ocupacionales y estratos o clases

	P. Radical	P. Socialista
Categoría Ocupacional:		
Obreros No Calificados		
Obreros Calificados		1.34**
Oficios Cuenta Propia	-2.39**	
Técnicos		
Empleados		
Comerciantes		
Estudiantes		
Empr/ Profes/ Mil		
Constante	77.60**	5.19
<i>R Cuadrado corregido</i>	0.22	0.12
<i>F</i>	17.64**	10.42**
Estratos o Clases sociales:		
Clase obrera	-0.88**	No entra ninguna
Clase media amplia		
Alto y medio no manual		
Constante	72.00**	
<i>R Cuadrado corregido</i>	0.21	
<i>F</i>	16.28**	
N	60	71

Nota: Si se calcula un nuevo agrupamiento, Manuales Calificados (suma de Obros Calificados y Oficios Cuenta Propia, los coeficientes de correlación para radicalismo y socialismo son -0,52* y 0,35** respectivamente.

Los desafíos de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas*

SILVIA LEVÍN

UNR

silvial@arnet.com.ar

El trabajo se propone por un lado, revisar las distintas corrientes de pensamiento que han contribuido a definir la ciudadanía en el marco del debate en torno a los distintos enfoques y tradiciones conceptuales; y por otro, reflexionar en el escenario de las transformaciones actuales sobre uno de los problemas inherentes a su naturaleza: la tensión entre universalismo y particularismo. El universalismo es hoy interpelado en el escenario global y es uno de los supuestos que origina la discusión acerca de la necesidad de redefinir la concepción y el contenido actual de la ciudadanía. Se trata de que la ciudadanía redefina el “nosotros” en diálogo con los “otros”. Nuestra intención es recuperar el hilo conductor del debate en torno a esta problemática a partir de la revisión crítica, en el campo de la filosofía y sociología política, de algunas líneas de pensamiento contemporáneas.

Introducción

A fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI la ciudadanía enfrenta un nuevo escenario de dimensiones y magnitud inmensurables. Los procesos de globalización o también denominados de mundialización, que trascienden los grupos, las clases sociales y aun las naciones, anuncian lo que algunos autores han denominado el advenimiento de la sociedad global (Ortiz, 2000). Estos procesos, que reorientan la organización de las sociedades actuales, colocan a la categoría ciudadanía en el desafío de redefinir aquellos supuestos estructurales centrales que le han otorgado sentido y contenido durante siglos: universalidad, libertad e igualdad.

* El presente trabajo fue elaborado sobre la base de los avances teóricos producidos en la Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires.

Los criterios que permitieron la definición de un modelo cívico inclusivo son cuestionados por nuevos actores y demandas diferenciadas y, en consecuencia, se les exige a la democracia y a la ciudadanía la capacidad de tolerar el conflicto y encauzarlo sobre la base de nuevos principios de organización o bien de una nueva relación entre los componentes constitutivos de la ciudadanía. Se trata en definitiva de discutir qué formato deberá adoptar la ciudadanía en el espacio político común para garantizar la inclusividad democrática pero en un escenario global, donde los supuestos que definieron la inclusividad han perdido consenso y el disenso se disputa en antagonismos: universalidad/particularidad, libertad/sometimiento, igualdad/diferencia.

La ciudadanía necesita entonces reafirmar hoy su condición de categoría histórica, demostrar su capacidad y dinamicidad para captar las nuevas realidades que enfrenta la sociedad y a la vez mantener sus roles tradicionales, reconocidos por la mayor parte de la literatura: contribuir a la cohesión social y a la convivencia democrática.

En este marco se inscribe nuestro trabajo, que se propone por un lado, revisar las distintas corrientes de pensamiento que han contribuido a definir la ciudadanía en el marco del debate producido en torno a los distintos enfoques y concepciones; y por otro, reflexionar en el escenario de las transformaciones actuales sobre uno de los problemas inherentes a la naturaleza de la ciudadanía: la tensión entre universalismo y particularismo. El universalismo es hoy interpelado en el escenario global y es uno de los supuestos que origina la discusión acerca de la necesidad de redefinir la concepción y el contenido actual de la ciudadanía. Se trata de que la ciudadanía redefina el “nosotros” en diálogo con los “otros”. Nuestra intención es recuperar el hilo conductor del debate entorno a esta problemática a partir de la revisión crítica, en el campo de la filosofía y sociología política, de algunas líneas de pensamiento contemporáneas.

El enfoque del tema nos remite necesariamente a la discusión acerca de los problemas que enfrenta la ciudadanía respecto a la relación entre libertad e igualdad, privado/público, bien común/derechos individuales. Nuestro objetivo final es mostrar las posibilidades potenciales que presenta la ciudadanía como categoría conceptual para orientar la reorganización de las relaciones sociales sobre la base de la renovación de consensos en la comunidad política del mundo global.

Acortar la distancia entre la dimensión normativa de la ciudadanía y el ejercicio concreto de los derechos que ella contempla es uno de los mayores desafíos que enfrentan y reclaman las sociedades actuales. Tal vez el punto de inicio en el recorrido sea esclarecer los obstáculos existentes entre “el *deber ser*” y “el *ser*” de la ciudadanía.

I. Distintas concepciones de ciudadanía: enfoques y perspectivas analíticas

Como señalan algunos autores, el concepto de ciudadanía ha experimentado una “verdadera explosión” en los años noventa como resultado de una serie de hechos y circunstancias que le asignan un interés particular (Kymlicka y Wayne, 1997). Su centralidad, desde el punto de vista teórico, obedece a que se ha convertido en una categoría sustantiva para el análisis y explicación de numerosos fenómenos actuales vinculados a los problemas del Estado, de la democracia, de las políticas sociales, de las instituciones, del multiculturalismo, de la gobernabilidad, el resurgimiento del nacionalismo y el racismo en Europa, la creciente apatía en los procesos electorales, etc. En tanto constituye una categoría compleja, ofrece la particularidad de integrar en su interior las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria, ideas claves en el pensamiento filosófico político.

Dahrendorf señala que el resurgimiento del interés por los derechos de ciudadanía, constituyéndose en un concepto de moda, obedece a un signo propio de los tiempos. Así, advierte, “la gente percibe que hay en ella algo que define las necesidades del futuro —y en esto tienen razón—, pero se dedica a moldear el término de acuerdo con sus propias preferencias”. Según este autor, así como los años ochenta se caracterizaron por el crecimiento económico, no sólo en Europa sino prácticamente en todo el mundo, por el afianzamiento y expansión de lo que el denomina “las provisiones”, en los noventa se perciben signos de cambio: el énfasis puesto en los derechos (Dahrendorf, 1997: 139).

En relación a la cuestión social, el concepto de ciudadanía logra articular tres dimensiones claves de la problemática social: derechos sociales, integración social y políticas sociales. De allí deriva el renovado interés de sociólogos y científicos sociales en general en constituir a la ciuda-

danía en el nudo teórico central en términos de categoría analítica al reconocer su riqueza, amplitud y flexibilidad para captar los procesos y cambios que atraviesan a nuestras sociedades en la actualidad.

Este resurgimiento de la ciudadanía ofrece, a nuestro entender, ciertos matices en la actualidad que le otorgan un sesgo novedoso tanto desde el punto de vista teórico como instrumental. Las reflexiones que siguen se orientan en esa dirección y tienen como propósito presentar y discutir los principales enfoques teóricos que encierra este concepto tan complejo con la intención de dar cuenta de su evolución en términos de contenido desde los años '50 hasta la actualidad.

I.1. Concepciones legalistas: ciudadanía y derechos

Ubicamos aquí a aquellas concepciones que definen a la ciudadanía en términos de posesión de derechos. La exposición más trascendente de esta perspectiva fue la del sociólogo inglés Thomas H. Marshall quien elabora una teoría de la ciudadanía en 1949 en su obra "Ciudadanía, clase social y status". Este autor considera que la ciudadanía moderna supone un *status social que atribuye derechos y deberes*. La ciudadanía garantiza que cada individuo sea tratado como un miembro pleno en una sociedad de iguales. La pertenencia a una comunidad está asegurada, entonces, a partir del otorgamiento de un número creciente de derechos de ciudadanía. En estos términos, el concepto de ciudadanía reconoce una relación directa entre el Estado y los ciudadanos. El Estado a través de la legislación otorga formalmente los derechos a los ciudadanos y estos a su vez ejercen esos derechos pero también deben cumplir obligaciones frente al Estado, por ejemplo: pagar impuestos, votar, asistir a la escuela primaria, etc. (Marshall, 1965).

Desde esta perspectiva, la pertenencia a una comunidad queda asegurada a partir del otorgamiento creciente de derechos de ciudadanía a los individuos. Es justamente el reconocimiento de derechos lo que afianza la relación entre individuos y Estado. De allí la preocupación de Marshall por identificar los distintos tipos de derechos que integran la ciudadanía y que reconocen momentos históricos diferentes en su aparición en Inglaterra. Los derechos civiles surgen en el siglo XVIII, los derechos políticos se afirman en el siglo XIX y los sociales se establecen en el siglo XX.

La hipótesis central de Marshall es que hay una igualdad humana básica o elemental asociada al principio de pertenencia a una comunidad —status legal de ciudadanía— que no se contradice con las desigualdades de clase, esto es, con las desigualdades económicas y sociales. Es decir que la desigualdad del sistema de clases sociales puede ser aceptable mientras la igualdad de ciudadanía sea reconocida. En su concepción de ciudadanía, derechos e instituciones constituyen dos componentes centrales.

Distingue en su análisis tres elementos en el concepto de ciudadanía:

1. El elemento *civil*: compuesto por los *derechos civiles* vinculados a la libertad individual, el derecho de propiedad y el derecho de justicia. La libertad de pensamiento, de transitar libremente, de asociarse, de comerciar, de prensa, constituyen, a modo de ejemplo, algunos de los derechos que podemos ubicar en este punto. Las instituciones más íntimamente vinculadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

2. El elemento político: integrado por los *derechos políticos* que permiten participar en el ejercicio del poder político, votando y/o siendo elegido. Las instituciones correspondientes son el Congreso de la Nación y los Concejos deliberantes de los gobiernos locales.

3. El elemento social comprende todos los *derechos sociales* que garanticen un mínimo de bienestar económico y la participación en la vida social acorde con los patrones vigentes que prevalecen en la sociedad. Se refiere a los derechos a la salud, educación, vivienda, alimentación, etc. Las instituciones vinculadas a esta esfera de derechos son los servicios sociales en general y el sistema educativo en particular, según la opinión de Marshall.

Con la expansión de los derechos de ciudadanía se produjo paralelamente una expansión de las clases de ciudadanos. Así, los derechos civiles y políticos que originariamente estaban reservados sólo para los hombres blancos, propietarios y protestantes, fueron extendidos gradualmente a otros sectores de la población: mujeres, trabajadores, judíos y católicos, negros y otros grupos sociales excluidos.

Antiguamente, estos tres tipos de derechos no se diferenciaban, estaban fundidos en uno solo, y tampoco se diferenciaban las instituciones propias de cada esfera. Tanto los derechos sociales, como los políticos y los civiles otorgaban un *status*, pero no en el sentido actual del término,

referido a derechos y obligaciones, sino vinculado a atributos sociales y económicos de clase. Es decir, expresaba la medida de la desigualdad y no de la igualdad que es el contenido moderno que se le asigna a dicho término. No había un código uniforme de derechos y deberes. No había principios sobre la igualdad de los ciudadanos que pudiera contrastar con las desigualdades de clase. Las ciudades medievales ejercían una ciudadanía local, sus derechos y deberes podían ser reconocidos sólo en su medio. No se trata por tanto, del alcance otorgado al concepto actual de ciudadanía que refiere a una categoría nacional, universal. El proceso de evolución del concepto de ciudadanía supone, entonces, dos momentos: el de fusión geográfica y el de separación funcional.

La dinámica de evolución y desarrollo de cada uno de los elementos llevó a configurar distintas esferas o tipos de ciudadanía: la civil, la política y la social. Marshall señaló que lo que une a los tres tipos de ciudadanía es que las tres están asociadas al *principio de libertad* y, lo que las distingue es *su tensión respecto a la igualdad*. Sostenía que tanto el capitalismo como la lógica del mercado funcionan sobre la base de la desigualdad. En consecuencia, se interrogaba cómo puede estabilizarse o extenderse la ciudadanía en un sistema en cuya base subsiste la tensión entre igualdad y libertad? En relación a los derechos civiles no había problemas, los derechos políticos pudieron ampliarse a gran parte de la ciudadanía, el problema se presentaba con los derechos sociales. El desarrollo de la ciudadanía social encuentra su límite en el sistema de estratificación social. No se puede aspirar a la igualdad en los ingresos, advertía Marshall, pero sí puede aspirarse a un mejoramiento de la calidad de vida de los sujetos de una comunidad.

Si bien el reconocimiento de la ciudadanía social no puede por sí solo modificar la estructura de la distribución de la riqueza e ingresos, que resulta de la asignación de recursos producidos por el mercado, sí puede alterar su forma de funcionamiento garantizando un mínimo de bienestar social para todas las personas independientemente de sus fuentes de recursos. Esta concepción de ciudadanía requiere, en su máxima expresión, de un Estado de Bienestar liberal-democrático. Este modelo de Estado es capaz de garantizar a todos los ciudadanos el goce de los derechos civiles, políticos y sociales integrándolo plenamente a la vida en común. Cualquier modificación o impedimento vinculado al reconocimiento y goce de derechos se traducirá en limitaciones en la esfera de la

ciudadanía que pueden oscilar desde la reducción en los niveles de participación hasta la marginación.

I.2. Ciudadanía e inclusividad

Reinhard Bendix consideraba que si bien la ciudadanía implica reconocimiento de derechos, la cuestión central reside en el *grado de inclusividad con que se la define*, es decir con el contenido que se le asignan a esos derechos. Por ejemplo, señala, en un principio se excluyó de ella a todas las personas social y económicamente dependientes, restricción que fue poco a poco reduciéndose en el curso del siglo XIX hasta abarcar a todas las personas adultas (Bendix, 1974: 78).

En el Estado nacional cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad soberana del país —es decir con el Estado— contrariamente a lo que ocurría con el sistema político medieval donde únicamente los grandes del reino mantenían esa relación directa. Por tanto, advierte Bendix, un elemento clave de la formación nacional es la codificación de los derechos y de las obligaciones de todas las personas adultas consideradas como ciudadanos. El Estado es quien otorga la ciudadanía y guarda una relación directa con el ciudadano en tanto es titular de derechos y obligaciones. De allí surge la importancia de codificar los derechos y obligaciones —a través de los cuerpos de leyes o códigos— de todas las personas clasificadas como ciudadanos (Bendix, 1974: 78).

El proceso por el cual la ciudadanía llegó a ser nacional en muchos países de Europa occidental es el resultado de una secuencia de sanciones y codificaciones caracterizada por diversas transacciones entre dos principios: el de representación funcional y el plebiscitario.

En Europa occidental la ampliación de la ciudadanía se distingue del resto del mundo por ciertas tradiciones comunes. Se discute a partir de la Revolución Francesa en términos del cuarto estado, haciendo extensivo el principio de representación funcional a quienes antes estaban excluidos de la ciudadanía.

La definición de ciudadanía de este autor nos permite identificar dos elementos para el análisis: por un lado, su referencia al contenido de los derechos y, por otro, la posibilidad concreta de ejercerlos. Parte del supuesto que la igualdad jurídica, o la igualdad ante la ley constituye la

base de los derechos de ciudadanía. No obstante, seguidamente advierte, que esta igualdad legal va acompañada por la desigualdad económica y social propia del capitalismo y de la existencia de clases sociales. Si bien se le reconoce a todo individuo el derecho a defender sus libertades civiles básicas en un plano de igualdad, se trata de un derecho formal dado que se le garantizan facultades legales sin ayudarlo en absoluto a hacer uso de tales facultades. En este sentido, dice Bendix, la igualdad de la ciudadanía y las desigualdades de clase se desarrollan juntas.

Podemos señalar aquí una diferencia entre Bendix y Marshall en el modo de articular el problema de la igualdad ante la ley con las desigualdades sociales y económicas que se encuentran en la base de la estructura de clases propias del capitalismo. Así, mientras Marshall advertía que es posible que convivan ambas mientras la igualdad de la ciudadanía sea reconocida —igualdad de derechos en términos legales—, Bendix considera que las desigualdades de clase no afectan el reconocimiento formal de los derechos pero sí limitan o dificultan su ejercicio real.

Igualdad legal y desigualdades sociales y económicas, como términos yuxtapuestos, constituyeron el centro del debate político de las naciones europeas en el siglo XIX. Se trataba de determinar los tipos y grados de desigualdad o inseguridad que deben considerarse intolerables y los métodos para aliviarlas.

La posición del *laissez-faire* entiende que reconocidos los derechos individuales los gobiernos deben atenerse a lo que ordena la ley. Esta postura predomina en Europa. Prueba de ello es que las primeras leyes fabriles protectoras están dirigidas a las mujeres y a los niños, quienes no son considerados ciudadanos en el sentido de igualdad legal. En cambio los hombres adultos sí lo son, ya que gozan de la facultad de participar en la lucha económica y de cuidar de sí mismos y por ello son excluidos de la protección por parte del Estado. En definitiva los derechos formales terminan beneficiando a quienes poseen fortuna. Así, se otorgan derechos civiles a los dueños de propiedades o a los que tienen una fuente de ingresos asegurada; todos los demás, según la posición que prevalece en el siglo XIX, resultan condenados por su fracaso en la lucha económica.

En esta línea argumental Bendix intenta presentar la manera en que las distintas categorías de derechos intervienen en la construcción de la ciudadanía. Señala, siguiendo a Marshall, que “en una economía competitiva de mercado, los *derechos civiles* son esenciales, por cuanto, dan a

cada hombre, como parte de su status individual, la facultad de intervenir como unidad independiente en la lucha económica”. Los derechos civiles son otorgados a quienes poseen medios para protegerse a sí mismos, dejando librado a su suerte a quienes no reúnen esas condiciones. El principio abstracto de igualdad subyacente en el reconocimiento legal e ideológico del individuo independiente es frecuentemente la causa directa de desigualdades gravemente acentuadas. A modo ilustrativo, el ejemplo actual más significativo lo constituye la insistencia jurídica en que el contrato salarial es un contrato entre iguales, en el que el empleador y el trabajador son igualmente capaces de salvaguardar sus intereses. Sobre la base de esta igualdad jurídica formal, se les denegó a los trabajadores de muchos países europeos el derecho a organizarse para negociar con sus empleadores.

El derecho social fundamental, para este autor al igual que Marshall, es el derecho a la educación elemental. Este derecho se presenta como un prerrequisito sin el cual ninguno de los restantes derechos reconocidos por ley pueden ejercerse. Dice Bendix, proporcionar a grandes núcleos de población privados de educación el acceso a ese beneficio, implica un acto de liberación. Les permite potenciar su capacidad de acceso y ejercicio a otros derechos. En todas las sociedades de Occidente la educación elemental se ha convertido en un deber del ciudadano. Dos atributos de la educación elemental hacen de ella un elemento de la ciudadanía: 1) la autoridad de que goza el Estado con respecto a ella y 2) la obligación legal que tienen los padres de todos los niños en edad escolar de enviar sus hijos a la escuela.

Como atributos de la ciudadanía, considera a los *derechos sociales* como beneficios que compensan el consentimiento del individuo a ser gobernado por los agentes de su comunidad política nacional y de acuerdo con sus reglas. El consentimiento o consenso constituye así un elemento clave de la relación directa existente entre los órganos centrales del Estado nacional y cada miembro de la comunidad. Los derechos sociales se caracterizan particularmente porque el individuo habitualmente no tiene la posibilidad de decidir si va a aprovechar o no sus ventajas. Los derechos civiles, por el contrario, sí ofrecen esa opción, por eso son facultativos. El consentimiento o consenso constituye así un elemento clave de la relación directa existente entre los órganos centrales del Estado nacional y cada miembro de la comunidad.

Al examinar los derechos sociales en particular se advierte que el principio de la igualdad ante el Estado nacional implica no sólo derechos sino también deberes, obligaciones. Cada individuo está obligado a participar en los servicios que el Estado le proporciona. La ciudadanía ofrece, entonces, dos aspectos o dos dimensiones constitutivas: derechos y obligaciones. El sufragio implica el derecho al voto que en varios países es facultativo (Estados Unidos, Francia, etc.) y asistir a la escuela es obligatorio. En ambos casos, se trata de principios igualitarios que establecen una relación directa entre los órganos centrales del Estado nacional y cada miembro de la comunidad y es esta relación directa la que da significado concreto a la ciudadanía.

La tesis de Bendix se basa en dos distinciones fundamentales. En primer lugar, señala la existencia de una relación directa entre el Estado nacional y el ciudadano. Esta relación se expresa a partir del derecho de asociación y del derecho de organización, derechos a través de los cuales se ejercita el derecho de representación. Si bien estos derechos civiles están al alcance de todos los ciudadanos, en la práctica sólo los ejercitan determinadas clases de personas, los que comparten ciertos atributos económicos y sociales. El principio de la representación colectiva reviste gran importancia y mantiene actualidad desde el momento que fueron desplazados los fueros medievales de privilegio y se incorpora el principio de igualdad ante la ley.

En segundo lugar, al analizar la relación directa entre el Estado y los ciudadanos considera en primer término los derechos sociales para analizar luego los derechos políticos. Enfatiza una distinción entre los derechos sociales y los políticos en cuanto a la participación. Sostiene que la extensión de los derechos sociales puede dejar intactos los privilegios y ampliar sí los deberes y beneficios del pueblo, pero sin estimular necesariamente la movilización social. Contrariamente, la extensión del sufragio termina con los privilegios e incrementa la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La representación política constituyó para Bendix el núcleo central de acceso a la esfera de los *derechos políticos*, de allí su preocupación por reconstruir su evolución histórica y rastrear de esa manera sus efectos en la ciudadanía. A fines de la Edad Media el principio de representación territorial existente cedía lugar al sistema de representación estamental: cada estamento enviaba sus propios representantes a deliberar. Sólo en

Inglaterra se mantuvo el sistema original de representación territorial. Todo este proceso que culminó con los derechos universales de participación tuvo como condición básica la unificación del sistema nacional de representación. En estos regímenes antiguos solamente los jefes de familia económicamente independientes podían participar en la vida pública. Este derecho a participar lo podían ejercitar en la medida que pertenecían a un territorio y poseían capital y no por pertenecer a una comunidad nacional. También el status que podían poseer por pertenecer a alguna corporación legalmente definida como por ejemplo la nobleza, la Iglesia o los gremios de mercaderes o artesanos los habilitaba para participar en la vida pública. No existía la representación individual, los integrantes de las asambleas representaban intereses en juego reconocidos en el sistema.

Es a partir de la Revolución Francesa cuando se produjo un cambio fundamental en la concepción de representación: la unidad básica ya no fue la familia, la propiedad o la corporación, sino el ciudadano individual. La representación fue canalizada por medio de una asamblea nacional unificada de legisladores, dejando de lado los cuerpos aislados. El problema central de los derechos políticos lo constituyó el voto secreto, ya que la noción tradicional concebía al voto como un acto público sólo confiable a hombres capaces de mantener abiertamente sus opiniones.

En definitiva, la preocupación de Bendix en torno al concepto de ciudadanía gira en relación al problema de la inclusividad que constituye el nudo de su argumentación. Recurre a la historia para tratar de explicar, a partir de la comparación de la estructura medieval con la moderna, cómo se produjo la extensión de la ciudadanía a las clases bajas de Europa occidental. La articulación necesaria que debe existir entre el reconocimiento formal de los derechos y su efectivo ejercicio remite su análisis al problema de la igualdad. Este análisis evidencia las tendencias simultáneas hacia la igualdad y hacia la creación de una autoridad gubernamental de alcances nacionales. La constitución del Estado nacional moderno es la fuente originaria de los derechos de ciudadanía, y estos derechos contienen un signo de igualdad nacional. La vida política se ha ampliado y las clases bajas tienen la oportunidad de participar en forma activa.

La extensión de los derechos políticos y sociales por parte del Estado nacional supone garantizar que ciertos derechos puedan llevarse a la

práctica. Se producen entonces, dice Bendix, intentos por definir en qué aspectos han de considerarse iguales de ahí en más a las personas. No obstante ello, siguen existiendo en la sociedad desigualdades. Los adultos deseosos de asegurarse sus derechos jurídicos, políticos y sociales se asocian espontáneamente entre sí con la finalidad de que sus reclamos sean más eficaces. Tales asociaciones reflejan, y hasta subrayan las desigualdades de la estructura social. En principio se puede afirmar que la igualdad formal ante la ley sólo beneficia a aquellas personas que por su independencia económica y social pueden ejercer los derechos legales.

Sostiene el autor que el derecho y la obligación de recibir una educación elemental puede considerarse como otra manera de igualar a los ciudadanos en lo que atañe a su capacidad para valerse de los derechos que les correspondan. Si bien la educación elemental no proporciona más que una capacidad mínima en este aspecto, es tal vez la materialización más aproximada y universal de la ciudadanía nacional.

En esta línea de pensamiento podemos ubicar también a Eduardo Bustelo y a Alberto Minujin, quienes sostienen que si bien la ciudadanía otorga centralidad a los derechos, debería apuntar a modelos más inclusivos de organización social. Esta afirmación distingue dos elementos en el concepto de ciudadanía: por un lado, el reconocimiento y ejercicio de derechos y, por otro, su capacidad de garantizar la integración social. Este segundo componente se refiere a que el contenido de la ciudadanía debe apuntar a consolidar el reconocimiento y ejercicio de los derechos básicos necesarios para garantizar una convivencia digna en sociedad. La idea de inclusividad en el concepto de ciudadanía en los autores trabajados nos remite entonces al principio de igualdad en los derechos básicos elementales que permiten sostener la convivencia social (Bustelo y Minujin, 1997: 9).

I.3. Concepciones activas de ciudadanía

Los enfoques conceptuales analizados hasta el momento se ubican en una perspectiva “pasiva” de ciudadanía al poner énfasis, por un lado, en el Estado como actor fundamental en la construcción de ciudadanía, y por otro, en el reconocimiento y acceso a los derechos. Frente a estas posiciones, se ubican las que promueven una ciudadanía “activa” al con-

siderar que no sólo el Estado debe intervenir en el proceso de construcción de la ciudadanía sino también la sociedad, y por otra parte, el status de ciudadano no se agota con el acceso a los derechos.

En esta línea de pensamiento se ubica Hannah Arendt, quien considera a la ciudadanía como el espacio de construcción de lo público (Arendt, 1993: 75). En este espacio público cobra centralidad la noción de la política basada en la idea de ciudadanía republicana, esto es, en el valor e importancia del compromiso cívico y de la deliberación colectiva en todos los temas que afectan a la comunidad política. Esta dimensión activa de la ciudadanía pone el acento en las responsabilidades que los sujetos tienen con la comunidad política a la que pertenecen y exige no sólo un discurso sino también un accionar comprometido con el interés general y el bien común. Frente a esta postura podemos advertir que las concepciones pasivas reducen el problema de la ciudadanía al simple acceso a los derechos.

El hecho que determina la posibilidad de ostentar la titularidad de los derechos según esta autora es la pertenencia a la comunidad política, y esa pertenencia está vinculada a la voluntad de actuar en la esfera pública y no a la mera adscripción a un colectivo (Sánchez, 1994: 23). En definitiva, el ser reconocido por los pares como ciudadanos significa que se tiene “derecho a tener derechos” como principio político básico.

Los espacios públicos cobran existencia en tanto los ciudadanos interactúan a través del discurso y la acción, confiriéndole poder a esa acción. Estos recursos permiten a los ciudadanos construir sus identidades y deliberar colectivamente acerca de los temas de interés común. En este sentido, la esfera pública es aquella dentro de la cual la actividad de la ciudadanía puede expandirse. La práctica de la ciudadanía adquiere sentido y valor porque capacita a cada ciudadano para ejercer sus poderes de acción, desarrollar sus capacidades de juicio y a lograr, mediante el consenso, algunas medidas de eficacia política.

La ciudadanía, entonces, no sólo se expresa en el pleno ejercicio de los derechos, sino que se amplía a prácticas de participación en la gestión y administración que nos conectan con una idea más activa de la ciudadanía social (Rabotnikof, 1993: 88).

La reactivación de la ciudadanía en la modernidad para Arendt, depende tanto de la recuperación de un mundo común y compartido como de la creación de numerosos espacios públicos en donde los individuos

pueden demostrar sus identidades y establecer relaciones de reciprocidad y solidaridad. Por otra parte, ese espacio público es valorado también como fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública y como instancia que hace posible la conexión del principio de igualdad política con el de la participación de los ciudadanos en lo que constituye el interés común (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 26-56).

En esta visión cobra centralidad el desarrollo de espacios públicos, diferentes del Estado, como expresión de autonomía y vitalidad de la sociedad civil. Por ello, la ciudadanía activa exige ser sujeto de derechos y ser sujeto de la construcción pública común, es decir constituirse en actores en la creación de espacios, intereses y discursos públicos con sentido de identidad y pertenencia a una determinada comunidad política. Esa comunidad política debe establecerse sobre relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad entre sus miembros.

Habermas sostiene que hoy la ciudadanía no sólo hace referencia a la pertenencia a un Estado como organización, sino que también se refiere al status que se define por los derechos y deberes de los ciudadanos y al contenido que se les asigna a ellos. Ese status de ciudadano fija en particular los derechos democráticos a los que puede apelar el individuo para introducir cambios en su posición jurídica, de allí su rol activo (Habermas, 1992: 11).

Esta concepción actual de ciudadanía es el resultado de un proceso evolutivo que reconoce en sus inicios un componente muy fuerte vinculado a la nacionalidad y a la identidad. Tres movimientos históricos de nuestra actualidad, que se ha vuelto móvil, afectan la relación entre ciudadanía e identidad nacional según este autor:

- 1) La reunificación alemana y la liberación de los estados de Europa oriental de la tutela soviética, como así también los conflictos entre nacionalidades que se han desencadenado en toda la Europa del Este, otorgan a la cuestión del futuro del Estado nacional una inesperada actualidad.
- 2) La formación de la comunidad europea al abrir un nuevo escenario a la relación entre Estado nacional y democracia.
- 3) Los movimientos migratorios procedentes de las regiones del Este y del Sur con los que Europa occidental puede verse confrontada en los próximos años.

El concepto de ciudadanía se desarrolla, según Habermas, a partir del concepto de autodeterminación de Rousseau. Los juristas asocian el concepto de ciudadanía a la nacionalidad o a la pertenencia a un Estado, sólo recientemente ha experimentado una ampliación al considerarse el status de ciudadano vinculado a la esfera de los derechos civiles. La nacionalidad o ciudadanía en el sentido de pertenencia a un Estado regula la atribución de las personas a la población de un Estado cuya existencia es reconocida por el derecho internacional. Esta noción de pertenencia a un Estado, en la que se prescinde de la organización interna de los poderes del Estado, junto con la determinación territorial de su ámbito sirve a su delimitación social.

Partiendo del Estado democrático de derecho como una asociación de hombres libres e iguales, la nacionalidad o pertenencia a un Estado está ligada al principio de voluntariedad. La residencia y el nacimiento no constituyen una situación irrevocable de sumisión a la jurisdicción estatal. Sólo sirven como criterios administrativos para la atribución de un asentimiento implícito al que corresponde el derecho a emigrar o renunciar a la nacionalidad.

M. Grawert —señala Habermas— desde esta línea de pensamiento, considera a la ciudadanía como “la institución jurídica por medio de la cual quienes pertenecen a un Estado quedan incluidos como miembros activos en el plexo concreto de acción que es el Estado”. En la filosofía del derecho existen dos interpretaciones contrarias de esta ciudadanía activa:

- 1) En la *concepción liberal* —inspirada en Locke—, predomina una comprensión individualista instrumental acerca del papel del ciudadano. Se entiende al ciudadano como miembro de una organización que funda una determinada posición jurídica.
- 2) En la *tradición republicana* prevalece una concepción comunitarista ética —siguiendo a Aristóteles—. El individuo pertenece a una comunidad ético-cultural que se determina a sí misma.

La corriente liberal concibe al individuo como externo al Estado. El ciudadano contribuye con el Estado a través de los impuestos, participando con el voto y recibe como contrapartida servicios. Desde esta visión, el ciudadano no se distingue de las personas privadas que hacen valer sus intereses pre-políticos frente al Estado. La corriente republicana, por el contrario, visualiza a los ciudadanos como integrantes de la

comunidad política, como partes de un todo de manera que sólo pueden formar su identidad personal y social a partir de tradiciones comunes y de instituciones políticas reconocidas. La ciudadanía se actualiza en la praxis de la autodeterminación colectiva. La posición jurídica de ciudadano se constituye mediante una red de relaciones igualitarias de reconocimiento recíproco.

El modelo republicano de ciudadanía, advierte Habermas, nos recuerda que las instituciones de la libertad, aseguradas por el derecho constitucional, tendrán o no valor en función de lo que de ellas haga una población acostumbrada a la libertad. El rol de ciudadano institucionalizado jurídicamente ha de quedar inserto en el contexto de una cultura política habituada al ejercicio de libertades.

En síntesis, la ciudadanía democrática no debe quedar limitada a la identidad nacional de un pueblo, pero sin embargo, por encima de la pluralidad de formas de vida culturales diversas, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común. La ciudadanía actual requiere de ciudadanos que participen activamente en la construcción y ampliación de la esfera de derechos.

Ralph Dahrendorf sostiene que la ciudadanía constituye un rol social real, provee de titularidades (derechos) y de obligaciones asociadas a la capacidad de ser miembro de una comunidad y de manera especial, a la nacionalidad. Señala el autor que el principal cambio que se ha dado en los dos últimos siglos en torno a la extensión de la ciudadanía es en relación a nuevas dimensiones de posicionamiento social (Dahrendorf, 1990: 48). Es decir, las nuevas demandas sociales vinculadas al reconocimiento de identidades, religión, sexos, roles, etnias se constituyen en nuevos derechos que a medida que se van institucionalizando definen un nuevo perfil de ciudadanía —por ejemplo los derechos denominados de cuarta generación—. Es decir, entonces, que las nuevas demandas por parte de los ciudadanos constituyen en sí mismas una fuente de ampliación de la ciudadanía en términos de contenido, otorgando a los individuos el rol de actores junto al Estado.

Esta posición acerca de la ciudadanía es compartida también por Donatti, autor italiano, quien sostiene que la ciudadanía es en sí misma una relación social: “yo soy ciudadano en relación al sistema político de referencia” (Donatti, 1994). Es la relación con el sistema la que funda mi identidad de ciudadano y en función de ello puedo exigir derechos. La

ciudadanía implica una relación entre sujetos (actores) y el sistema. En función de la relación reclamo derechos o valores. Ahora bien, esa relación entre sujeto y sistema constituye una pertenencia del sujeto que nunca se pierde, que existe y siempre está presente desde que el sujeto nace. Por ejemplo, puedo no participar en política, no votar pero sigo siendo ciudadano.

La ciudadanía, según este autor, necesita hoy ser redefinida: debe tornarse menos estatalista y ser más societaria. Esto implica una desestatalización de la ciudadanía sin caer en el puro mercado, sino comprometiéndolo a los sujetos a una mayor participación en el proceso de construcción de sus derechos de ciudadanía.

En este sentido, Elizabeth Jelin (1996: 113) sostiene que el concepto de ciudadanía tiene como base los derechos y las obligaciones que la constituyen, y presupone una *dimensión cívica*: la participación activa de los sujetos en el proceso público. Pero seguidamente advierte que, desde el punto de vista analítico, es necesario realizar dos consideraciones: 1) no debe ser reducida a las prácticas concretas de los individuos —votar, opinar, asociarse, etc.—, en tanto esta perspectiva no contempla la dimensión global del problema y 2) es necesario incluir la dimensión de poder que está implícita en el concepto. Este enfoque nos remite a dos ejes centrales para el debate. En primer lugar, el problema de la *naturaleza de los sujetos*, esto es, la relación entre el sujeto individual y los derechos colectivos referidos a cuestiones étnicas, religiosas, culturales, raciales, etc. El segundo problema, está vinculado al *contenido de los derechos*, es decir a la tensión que se presenta entre los derechos universales y el relativismo cultural y por otro lado, al equilibrio necesario entre los derechos civiles, políticos, humanos, culturales, sociales y económicos. Derechos y ciudadanía están permanentemente en un proceso de construcción y de cambio.

El proceso de construcción de la ciudadanía en las transiciones a la democracia presenta dos caras: por un lado la demanda por respeto y ampliación de derechos y por otro, la demanda simbólica de un sentido de pertenencia anclada en identidades colectivas, o “demandas de comunidad” (Lechner, 1990). Asimismo, también se le exige a la ciudadanía actual la articulación del proceso de gobernabilidad y del proceso de representación a partir del control ciudadano de la gestión gubernamental y de la participación.

En relación a América Latina es necesario mencionar algunas particularidades que presenta el desarrollo de la ciudadanía según considera Jelin:

- 1) La disociación entre los derechos definidos legalmente y las prácticas cotidianas de los sujetos sociales resulta ser uno de los principales factores que limitan el ejercicio real de la ciudadanía. Los sectores subalternos asumen una visión naturalizadora de las jerarquías sociales como resultado de la relación que se establece con las formas de gestión del Estado.
- 2) La fuerte presencia del Estado en determinados períodos de la vida política de los países de América Latina derivó en la mayoría de los casos en estilos clientelistas, populistas y paternalistas de gobierno a tal punto que se llegó a hablar de “ciudadanía regulada” por el Estado. En este contexto no es posible hablar de sujetos de derechos autónomos, capaces de participar concientemente en el proceso de construcción de la ciudadanía, sino por el contrario se trata de sujetos condicionados en su voluntad por la relación clientelar a que se ven sometidos.
- 3) En relación a la ampliación de la ciudadanía surgen nuevas modalidades de manifestación de las demandas sociales. Si anteriormente la ciudadanía alcanzaba a los sectores medios urbanos educados, actualmente las movilizaciones populares y movimientos sociales como el feminismo, los movimientos de mujeres, las manifestaciones indigenistas, etc., han incitado a una nueva manera de plantear las demandas sociales. Se demandan derechos y responsabilidades de la esfera de la ciudadanía.

En el marco de estas reflexiones es importante considerar, como señala Delich, que la construcción de ciudadanía compromete fundamentalmente a sus instituciones, que son las que garantizan su legitimidad (Delich, 2002: 92). En este sentido, la concepción de este autor se aproxima a las preocupaciones de Marshall, como así también el énfasis que pone en el sistema educativo como mecanismo de acceso a los derechos de ciudadanía y a la integración social y política. Por otra parte, reconoce en el concepto además del aspecto normativo, que hace a su existencia misma, aspectos vinculados al uso de ciudadanía tales como la demanda de derechos y el cumplimiento de obligaciones exigidas permanentemente por el Estado.

Por otra parte, cuando se advierte sobre la definición actual que le cabe a la ciudadanía en este contexto, como “un atributo adicional del actor social” sobre la base del predominio de la sociedad sobre el Estado y

de los actores sociales sobre los actores políticos, considero que se está mostrando la debilidad del Estado de Derecho en las democracias vigentes.

Este contraste es más explícito en el plano de los ciudadanos asociados y los actores sociales agrupados que a nivel individual justamente porque el uso colectivo de las normas pone de manifiesto la incapacidad de la ciudadanía para regular los intereses particulares de los grupos.

Estas observaciones dan cuenta de la complejidad existente en el proceso de construcción de ciudadanía donde los escenarios del contexto moldean su contenido. Desde la implicancia de los medios de comunicación, los impactos de la globalización hasta la nueva dinámica de relaciones entre sujetos diferenciados y Estado determinan un nuevo formato ciudadano.

I.4. Concepciones críticas de la ciudadanía como categoría de análisis

Presentamos aquí las posiciones que le restan entidad a la ciudadanía como categoría analítica en tanto consideran que no permite dar cuenta de la realidad del sistema capitalista, sino que por el contrario, como supuesto teórico oculta su complejidad y reproduce sus condiciones de explotación.

En esta línea de pensamiento se ubica Sonia Fleury, quien en su libro *Estado sin ciudadanos*, desarrolla minuciosamente sus argumentaciones en torno al concepto de ciudadanía (Fleury, 1997: 53)¹. Entiende a la ciudadanía como una relación que se establece entre los individuos igualados a nivel formal y del Estado, a través de la participación en el ejercicio de lo político y en el atributo de un conjunto de derechos positivos frente a ese Estado. Considera que la ciudadanía oculta las relaciones de desigualdad propias de la existencia de clases sociales con la finalidad de garantizar y reproducir las condiciones de dominación social. El capitalismo, afirma, tiene necesidad de crear al ciudadano en tanto se equipararía, en términos jurídicos y políticos, al trabajador libre capaz de vender su fuerza de trabajo. En consecuencia, la relación de ciudadanía consolida las desigualdades de clase, situando a la igualdad en el plano estrictamente formal que impide modificar las diferencias de clase.

¹ Su producción posterior da cuenta de un cambio en su concepción de ciudadanía, véase por ejemplo Fleury (2002: 33-50).

No obstante ello considera que si bien por un lado la ciudadanía, en términos de relación individual de derechos entre el ciudadano y el Estado, significó la negación de la existencia de clases sociales, por otro lado su reconocimiento fue imprescindible para la constitución, organización y lucha de las clases dominadas. Ante la ausencia de un principio de justicia, advierte, las teorías que debaten el problema de la ciudadanía limitan su análisis a la noción de derechos sociales como un conjunto de servicios que deben ser prestados a la población para mejorar su calidad de vida, o bien a aspectos vinculados a su formalización jurídico-institucional.

En ambos casos, la expansión de la ciudadanía surgiría como un subproducto del desarrollo económico y de la democracia política, abstractando sus relaciones de la estructura de poder y de las relaciones de producción. Desde esta perspectiva, resulta incapaz de explicar las diferenciaciones entre las distintas trayectorias de institucionalización de las demandas sociales en modelos social-demócratas o en países que se alejan de ese modelo como por ejemplo América Latina.

Consideramos que la argumentación que sustenta a estas posturas que le restan entidad a la ciudadanía como categoría teórica no resultan convincentes en tanto, como surge de las reflexiones y análisis presentados en los distintos enfoques, ninguno de ellos desconoce la desigualdad subyacente en el sistema capitalista. Por el contrario, el tema de la igualdad y su tensión con la libertad constituyó una preocupación constante en las distintas líneas de pensamiento en torno a la ciudadanía. Desde Marshall hasta las posturas más actuales hacen explícita su inquietud por la extensión de derechos, la igualdad, los mayores niveles de inclusión social y de participación, y exigen por tanto que estos componentes estén presentes en toda construcción conceptual de ciudadanía.

I.5. Derechos y compromiso cívico: el sentido de una articulación conjunta

Del análisis y reflexión de las tradiciones conceptuales antes presentadas surge la necesidad de valorar los supuestos constitutivos de cada enfoque para adoptar una postura teórica capaz de articular los elementos señalados por las visiones clásicas de ciudadanía con aquellos incorporados por las corrientes contemporáneas. Así, la concepción que pro-

ponemos reconoce el carácter fundante de la ciudadanía en el reconocimiento de derechos, tal como lo afirman las corrientes legalistas, pero además recupera de las teorías contemporáneas aquellos elementos que le otorgan a la ciudadanía, como categoría analítica, la capacidad de captar los nuevos procesos que atraviesan a las sociedades actuales.

Consideramos que el sentido de una articulación implica por un lado, constatar que en este tema no podemos asumir una postura lineal y por otro, aceptar la necesidad de combinar distintas líneas de pensamiento para concluir en una construcción propia que pueda sustentar nuestras argumentaciones teóricas. Partimos de las visiones legalistas al aceptar necesariamente la naturaleza jurídica del vínculo fundante de la ciudadanía. La esfera de derechos le otorga contenido a la ciudadanía, constituye la base de su existencia misma, a la vez que crea el vínculo entre el Estado y los ciudadanos. Pero este supuesto, a nuestro entender, exige además incorporar otros componentes presentados por otros enfoques como los vinculados a la responsabilidad cívica del ciudadano como parte de la comunidad política, reconociendo un vínculo político en la ciudadanía.

En este sentido, siguiendo a Arendt, compartimos la idea de reconocer a la ciudadanía como el espacio de construcción de lo público. En este espacio público cobra centralidad la noción de la política basada en la idea de ciudadanía republicana, esto es, en el valor e importancia del compromiso cívico y de la deliberación colectiva en todos los temas que afectan a la comunidad política. Esta dimensión activa de la ciudadanía pone el acento en las responsabilidades y obligaciones que los sujetos tienen con la comunidad política a la que pertenecen y exige no sólo un discurso sino también un accionar comprometido con el interés general y el bien común. La posibilidad de ostentar la titularidad de los derechos surge justamente de la pertenencia a la comunidad política, y esa pertenencia está vinculada a la voluntad de actuar en la esfera pública y no a la mera adscripción a un colectivo.

II. El nuevo mapa del mundo: implicancias en la ciudadanía

La globalización, o también denominada mundialización², constituye un proceso de innegable desarrollo y magnitud en las sociedades ac-

² Adherimos al concepto de mundialización de Renato Ortiz y el uso del término en este trabajo se ubica en ese registro.

tuales, adquiriendo centralidad en la mayor parte de las esferas de la vida contemporánea. Si bien en sus comienzos parecía un fenómeno a veces imperceptible, sus dimensiones actuales han logrado colocarlo como uno de los temas insoslayables de debate en distintos ámbitos: académico, político, económico, cultural.

En principio la idea de globalización (Ortiz, 2000: 9) sugiere totalidad, un proceso que envuelve todo a tal punto que las particularidades o especificidades se desdibujan ante un fenómeno que las supera, sin embargo, no desaparecen, conviven en el nuevo proceso. En todo caso, como bien se señala, se establecen entre las distintas “visiones del mundo” que puedan existir diferentes jerarquías.

Las pautas de consumo tienen la posibilidad de ser modificadas ante la circulación ilimitada de productos internacionales; las opciones de producción y distribución cultural e industrial se diversificaron a escala mundial y se imponen; la noción de espacio, tiempo y territorio se redefinen con la incorporación de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; la idea de nación como supuesto de cohesión social pierde fuerza; la soberanía de los estados nacionales es cuestionada; la institucionalidad política existente resulta insuficiente para responder a las nuevas demandas. Ahora bien, ¿cuál es el alcance de todas estas manifestaciones de mundialización cultural? ¿Hasta qué punto determinan las relaciones sociales en una comunidad política nacional?

Nuestro interés es discutir las implicancias de este proceso en la idea de ciudadanía. Por tanto nuestro eje de reflexión será el sentido y significado de las acciones de los sujetos sociales en una comunidad política. Se trata de un registro que se ubica en el plano de los valores y principios inherentes a la vida social y que si bien trasciende la materialidad de los bienes en sí mismos, trata de explicar cómo esos bienes al adquirir significado en la comunidad política constituyen bienes sociales.

La hipótesis que sustenta nuestra argumentación es que la mundialización es un proceso que efectivamente condiciona la vida social pero no necesariamente la determina. Es la comunidad política la que otorga significados comunes a los bienes sociales, es decir a aquellos que son portadores de valor y de sentido y que por tanto circulan, se distribuyen y se intercambian. En definitiva, el proceso de mundialización no presenta necesariamente un desenvolvimiento lineal ni tampoco determinante, sino que por el contrario, dada su complejidad, puede ser interfe-

rido por aquellos valores que asignan la pertenencia a una comunidad política y adquirir distintos matices y envergadura.

La sociedad humana es una comunidad distributiva³. Los hombres y mujeres se asocian a fin de compartir, dividir e intercambiar. La idea de justicia distributiva está asociada con el ser y el hacer, como así también con el tener, con la producción, con el consumo, con la identidad y el status, con el país, el capital o las posesiones personales. Las particularidades de la historia, de la cultura y de la pertenencia a un grupo otorgan sentido y significado a las acciones. Los bienes tienen significados compartidos porque tanto su concepción como su creación son procesos sociales. Por esta misma razón los bienes tienen distintas significaciones en distintas sociedades. Todos los bienes que tienen valor distributivo son bienes sociales.

Los individuos asumen identidades concretas por la manera en que conciben y crean los bienes sociales. No existe por ello un solo conjunto de bienes básicos o primarios extensible a todos los mundos morales y materiales. Es la carga de significaciones de los bienes lo que determina su movimiento. Los criterios y procedimientos distributivos son intrínsecos al bien social, no al bien despojado de significados. Los significados sociales se construyen históricamente al igual que las distribuciones, de allí su carácter dinámico y cambiante.

Por otra parte es en la comunidad política donde los bienes adquieren significados comunes. Es esta comunidad, señala Walzer, el entorno adecuado para demarcar significados y esferas distributivas. El lenguaje, la historia, la cultura, se unen para producir una conciencia colectiva. En la esfera política se establecen vínculos y se construyen interpretaciones compartidas entre los ciudadanos acerca del valor de la diversidad cultural y la autonomía local.

Los ciudadanos no sólo acceden a bienes que responden a sus necesidades sino que también tienen ideas acerca de los bienes que necesitan, les asignan prioridades, grados de necesidad y tales grados y prioridades se definen en uso de su autonomía para decidir y en razón de su naturaleza humana, de su historia y de su cultura.

Cuando hablamos de bienes sociales nos referimos⁴ a valores instalados en la comunidad política como pueden ser: el bienestar social, la justicia, la seguridad, la provisión, la libertad, la igualdad. También pue-

³ Nuestra argumentación se basa en la obra de Michael Walzer (1983).

⁴ Siguiendo a Michael Walzer (1983).

den constituirse otros bienes sociales como la riqueza, el poder, el honor, el reconocimiento, etc.

La pertenencia constituye el bien primario en toda comunidad humana. El tener o no pertenencia estructura todas las opciones distributivas de bienes sociales. Los hombres y mujeres sin pertenencia son vulnerables y están desprotegidos, aislados de aquellos valores que otorgan sentido y significados. Este bien social es constituido por la propia comunidad. La ciudadanía otorga pertenencia y a la vez opciones que se definen en la arena política mediante las decisiones colectivas. Los extraños, quienes no tienen pertenencia a una comunidad, “son como nosotros pero no son uno de nosotros”, advierte Walzer. Esto es, no tienen las opciones de ciudadanía, se sitúan en un espacio de incertidumbre. La pregunta que surge en esta línea de reflexión es ¿la llamada sociedad global tiene legitimidad para construir bienes sociales? O dicho de otro modo, ¿la mundialización podrá definir un modelo cívico que garantice la cohesión social y la convivencia política democrática?

III. Las tensiones en la ciudadanía: entre la universalidad y la particularidad

La ciudadanía de naturaleza universal surge de la matriz de Seguridad Social. El Estado, a través de las políticas públicas de acción centralizada y unificada, garantiza a todos los ciudadanos un mínimo vital de bienes y servicios. La política económica y la política social se articulan como partes indisolubles de una misma estrategia de desarrollo. El Estado es el principal financiador y administrador del sistema. Los beneficios universales son otorgados con el status de derechos.

Este formato de ciudadanía ha predominado durante la vigencia de modelos de Estado intervencionista y fue la mediación más importante en la reconstitución de la sociedad para garantizar la integración social. El objetivo central fue alcanzar la igualdad social aun a costa de generar una cultura política homogénea. La universalidad era por tanto un presupuesto inherente a la existencia misma de la ciudadanía.

Daniel Bell al mostrar las contradicciones culturales del capitalismo explica las razones por las cuales el Estado de Bienestar, con tal de alcan-

zar la igualdad de oportunidades en los ámbitos más relevantes de la sociedad —salud, educación, alimentación, etc.— genera paralelamente una modalidad de cultura pública política que promueve la formación de identidades de grupo, de identidades colectivas. La búsqueda de la igualdad social incentiva una cultura corporativa homogénea (Bell, 1976).

El Estado de Bienestar promueve de esta manera una “cultura de la justicia corporativa de grupo” a partir del reconocimiento, en términos de política social, de las formas específicas de discriminación y perjuicio contra los diferentes grupos. Esta cultura corporativa genera una “identidad corporativa” en relación a formas de identidad de grupo reconocidas, sancionadas y legitimadas oficialmente por el Estado y sus instituciones. La formación de “identidades corporativas” de grupo del Estado de Bienestar es, en buena medida, una consecuencia de la política de redistribución específicamente ligada a la lógica de ese Estado de Bienestar. En este sentido, podríamos pensar que una vez garantizados los derechos sociales básicos durante la vigencia de modelos de Estado intervencionistas, se comienza a reclamar la aceptación y respeto de la diferencia en el plano cultural a fin de recuperar identidades que habían sido desdibujadas.

Algunos estudios empíricos (ver Provoste Fernández y Valdés Barrientos, 2001: 20) realizados en América Latina en relación al problema de género en la ciudadanía permiten reafirmar esta hipótesis, al constatar que en aquellos sectores sociales donde los derechos sociales básicos están garantizados, la concepción acerca del género es diferente que en aquellos donde aún esas necesidades no han sido satisfechas. En los primeros, las mujeres se reconocen como sujetos de derecho autónomos y luchan por esta reivindicación, mientras que en los segundos la mujer actúa como intermediaria entre el Estado y la familia, utilizando sus roles domésticos para garantizar la satisfacción de necesidades básicas.

La “política del reconocimiento” y la “política de la identidad” han constituido temas centrales de debate en las últimas décadas (Seyla Benhabib, 2000: 18)⁵, tanto en la filosofía política como en la sociología, como consecuencia de las luchas de los nuevos movimientos sociales por el reconocimiento de derechos con el objetivo de situar el problema del multiculturalismo, las minorías y la diferencia en el campo de referencia

⁵ Seyla Benhabib, afirma que en las democracias capitalistas occidentales estos conceptos surgen originariamente a finales de los años '70 y comienzos de los '80.

de la ciudadanía. Así, la identidad y la diferencia cobran fuerza a la hora de designar las peculiaridades de la nueva política, así como también las “luchas por el reconocimiento” o la “distribución del reconocimiento” adquieren relevancia. En definitiva, en este nuevo escenario se ponen en cuestión todas las exigencias relativas a la igualdad social.

El problema de fondo que se discute es la capacidad de tolerancia que tienen tanto la “universalidad” como la “igualdad” para reconocer y otorgar *valor* a la diferencia. Ya se trate de diferentes culturas o bien diferencias de raza, sexo, religión, etc. No sólo se pretende que puedan sobrevivir y se declamen tales afirmaciones, sino que se reconozca su *igual valor*. Taylor señalaba que se trata de saber si la supervivencia cultural sería reconocida como meta legítima, es decir si los objetivos colectivos se tolerarían como consideraciones legítimas en la revisión judicial o para otros propósitos de la política (Taylor, 1993: 94). Así como todos los ciudadanos deben tener derechos civiles y políticos, sin importar su raza y cultura, también deben disfrutar de la posibilidad de que su cultura tradicional tenga un valor. Sin embargo, esta afirmación que pareciera fluir de manera lógica de las normas que regulan los postulados de la igualdad, advierte el autor, en realidad es desafiada por “la ceguera a la diferencia” que ocupa en esa lógica un lugar central.

Un enfoque crítico a la política de reconocimiento permite advertir que todo reconocimiento supone una necesidad humana universal de aceptación incondicional. La formación de la identidad de una persona, como también su reconocimiento están estrechamente vinculados a la idea de “reconocimiento social positivo” que implica aceptación y respeto por parte de sus vínculos más próximos y también de la sociedad en general. Los seres humanos necesitan de manera permanente reafirmar su sentido de pertenencia a la sociedad y también al universo como totalidad. Por tanto la diferencia adquiere sentido y valor cuando logra inscribirse en los parámetros universales de una comunidad.

Nuevamente la disputa entre liberales y comunitaristas se restablece. El principio de universalidad y status legal de los derechos individuales son baluartes heredados del liberalismo. Desde esta matriz de pensamiento los derechos humanos, que garantizan a los ciudadanos la vida y la libertad privada necesarios para la realización de sus planes de vida, fundamentan por sí mismos un dominio legítimo de la leyes. Esto es, los derechos humanos establecen los límites que deben impedir a la soberana

voluntad de un pueblo o comunidad la intrusión en la inviolable esfera de las libertades privadas de los sujetos.

Los comunitaristas contribuyen con la idea de comunidad política y participación. Predomina la idea de comunidad, de bien común, por sobre los derechos individuales. Desde esta perspectiva, los derechos humanos deben su legitimidad a la auto comprensión ética y la autodeterminación soberana de una comunidad política. Conceden a la comunidad la primacía sobre el individuo, desconociendo la separación entre ética y derecho. Predominan los deberes ante la comunidad antes que los derechos de los ciudadanos. No reconoce los derechos subjetivos, sino solamente derechos otorgados a individuos en razón de su vinculación a una comunidad. En este pensamiento el particularismo no acepta el universalismo.

El carácter universal de los derechos humanos también es puesto es cuestión, no obstante representan el único fundamento reconocido legítimamente por la comunidad política internacional, aceptado por la mayor parte de los estados en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Sin embargo, tanto su validez universal como el contenido y rango de derechos humanos son discutidos (Habermas, 2000: 147).

Es importante aclarar, que los conceptos “universal” y “particular” no siempre han sido utilizados en el mismo sentido en ambos debates. Pero también hay que destacar que la interacción producida como producto de ese debate ha logrado una producción política considerable (Laclau, 1996: 88).

En este debate, Habermas sostiene que las posiciones particularistas, de referencias culturales diferenciadas, orientan el debate en una dirección equivocada. Los derechos subjetivos cumplen la función de “estuche protector para la conducción de la vida privada de las personas” en un doble sentido: protegen la posibilidad de desarrollar un proyecto ético vital y, por otro lado, garantizan una orientación libre de acuerdo a sus propias preferencias, sin condicionamientos morales.

Ahora bien, uno de los supuestos que demanda la nueva configuración de las sociedades globalizadas es justamente redefinir el “nosotros” permitiendo que el “otro” pueda ser considerado uno de “nosotros”. Es decir se cuestiona el “nosotros” pero también se transforma la noción del “otro” (Ortiz, 2000: 219). En el campo de la ciudadanía el debate en esta

dirección ha cobrado centralidad y la literatura desde distintos enfoques busca orientar alternativas. Los diferentes enfoques en torno al problema, que exceden las posibilidades de desarrollo en este trabajo, oscilan desde cuestionar la ciudadanía como marco analítico adecuado para entender los cambios de la sociedad actual, hasta proclamar tantos modelos de ciudadanía como grupos diferenciados existen en la sociedad. En las páginas que siguen, presentamos el debate y adoptamos una posición en este sentido.

IV. Ciudadanía universal e inclusión social

No se pueden negar hoy las pertenencias ni las identidades particulares para acceder a un punto de vista donde reine el individuo abstracto y universal. El ciudadano democrático sólo puede ser concebido en el contexto de un nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular de acuerdo con una modalidad de universalismo que integre las diversidades horizontalmente. La idea es indicar que lo universal se inscribe en el corazón de lo particular y en el respeto a las diferencias⁶.

La democracia en la modernidad supone el reconocimiento de la dimensión antagonica de lo político. La política consiste siempre en “domesticar la hostilidad” y en tratar de neutralizar el antagonismo potencial que emerge en toda construcción de identidades colectivas. La construcción de un “nosotros” distinto, genera necesariamente un contexto de diversidad y de conflicto. Lo importante es que la democracia permita que ese conflicto se exprese, pero paralelamente para sostenerse deberá construir ciertas formas de consenso. Aunque el consenso, advierte Mouffe, siempre se basa en actos de exclusión (Mouffe, 1999).

En las luchas por el reconocimiento, por las diferencias, se encuentra presente una articulación compleja entre reivindicaciones que dependen de la igualdad y reivindicaciones que pertenecen a la esfera de la libertad. La manera de canalizar estas nuevas expresiones en el espacio político es a partir de lo que se ha denominado “democracia plural y radical”, desde donde se articula un modelo de ciudadanía democrática

⁶ En este punto nuestra argumentación se sostiene en la propuesta de Chantal Mouffe (1999) de ciudadanía democrática plural.

plural. Desde esta noción, se trata de definir nuevos usos y nuevas significaciones para la idea de libertad e igualdad.

Su propuesta está centrada en la idea de que una política democrática debe multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder estarán abiertas a la contestación democrática. No se trata de erradicar el poder ni tampoco concentrarlo. Se requiere una hegemonía de valores que se puedan viabilizar en múltiples prácticas democráticas, institucionalizándolas en relaciones sociales variadas, de modo que pueda generarse una multiplicidad de posiciones subjetivas desde una matriz democrática.

Este enfoque pone énfasis en una idea de ciudadanía que permite la constitución de un polo de identificación que agrupará los diferentes movimientos que luchan por la ampliación de derechos, en un conjunto de relaciones sociales diversas. En este proceso político tanto el conflicto como la división siempre van a estar presentes. Existirán consensos, pero siempre van a ser provisionales.

La ciudadanía es concebida como *identidad política* que se crea a partir de la identificación con la comunidad pública, con la *respública*. En esta idea es posible identificar algunos supuestos que permiten pensar en un nuevo concepto de ciudadanía. La noción de ciudadanía como un tipo de identidad política, implica una forma de identificación para Mouffe y no simplemente un status legal. No pone todo el énfasis en los derechos, sino que parte de ese reconocimiento y avanza hacia la consideración de la ciudadanía como identidad política (Mouffe, 1999).

La identidad política común involucra a un conjunto de personas que pueden comprometerse individualmente con objetivos y emprendimientos personales diferentes y mantener distintas concepciones del bien, pero para el logro de esos objetivos y de las acciones que proponen, aceptan el sometimiento a reglas que prescribe la comunidad política pública. Lo que mantiene unidas a las personas es una comunidad pública, el reconocimiento común de un conjunto de valores ético-políticos. En este caso la ciudadanía no es sólo una identidad entre otras ni la identidad que domina o se impone a las otras, aclara la autora. Es un principio de articulación que afecta a las diferentes posiciones subjetivas de los agentes sociales, aunque reconociendo una pluralidad de lealtades específicas y el respeto a la libertad individual.

En este sentido, cuando Delich afirma que existe una relación teleológica que identifica al ciudadano individual con el actor individual, y que en cambio los ciudadanos asociados y los actores sociales definen una relación práctica con la legitimidad y los valores, se estaría apartando a nuestro modo de ver de esta visión y en todo caso, se apoya en una idea más corporativa de ciudadanía en donde universalidad y particularidad constituirían universos antagónicos (Delich, 2002: 95). Si es así, podríamos realizar dos observaciones siguiendo la línea de Mouffe. En primer lugar, el ciudadano individual no se despoja de sus valores y aspiraciones cuando se asocia para el logro de reivindicaciones colectivas, sino que en ese ámbito que integra la comunidad política busca canalizar y hacer efectivos sus objetivos a través del grupo. El grupo pasaría a desempeñar el rol de “vocero” de sus valores e intereses porque es sólo en el marco de la comunidad política donde puede realizarse plenamente. En segundo lugar, no habría una diferenciación entre relación teleológica y relación práctica porque ambas esferas, en la visión de Mouffe, se retroalimentan en un mismo espacio para poder trascender (Mouffe, 1999).

En una democracia de este tipo los grupos que luchan por la extensión de sus espacios y de sus derechos desconocen que tienen un interés común y que al elegir sus acciones deberían adherirse a ciertas reglas, a aquéllas que permitan construir una identidad política donde sus proyectos puedan realizarse como ciudadanos. Esas reglas no imponen, ni prohíben, ni garantizan acciones a los miembros de una comunidad. No dicen lo que deben o no deben hacer porque se respeta la libertad individual. Pero la pertenencia del individuo a la comunidad y la identificación política con sus principios ético-políticos se manifiestan en su aceptación. La comunidad política proporciona la “gramática de la conducta del ciudadano”.

Se trata de una concepción de ciudadanía que apunta a la construcción de un “nosotros” a partir de una identificación común con una interpretación democrática radical de los principios de libertad e igualdad. Esa construcción de un “nosotros” se establece sobre la base de una cadena de equivalencias entre sus demandas a fin de articularlas con los principios democráticos de libertad e igualdad. No se pretende entonces una mera alianza de intereses particulares sino de modificar realmente la identidad misma de estas fuerzas.

Este cambio no implica un suave proceso de inclusión o de reconocimiento de derechos como pretendía el liberalismo. En esta extensión hay conflictos, antagonismos propios de la lucha por la extensión de la democracia. El problema del enfoque liberal, según Mouffe, es que ignora los límites que impone la extensión del pluralismo debido a que algunos de los derechos existentes se han constituido mediante la exclusión o subordinación de los derechos de otros sujetos sociales. Para fundar una nueva ciudadanía y reconocer nuevos derechos es preciso primero “deconstruir esas identidades” (Mouffe, 1999).

Hacen falta nuevas identidades que adhieran a una identidad política común como ciudadanos. Esto es, que haya una identificación colectiva con ciertos principios de manera que se tome en cuenta las diferentes relaciones sociales y las distintas posiciones subjetivas en que son pertinentes: género, raza, etnia, orientación sexual, etc. Se requiere concebir al agente social no como sujeto unitario en sí mismo, sino como portador de identidad e identificación. La noción de comunidad política no puede ser reducida a un referente empírico, sino como superficie discursiva.

La matriz universalista, abstracta de particularidad y diferencia, no puede ser sostenida porque no sólo constituye un obstáculo a la extensión de ciudadanía, sino que la deslegitima en sus fundamentos constitutivos y su sentido político y social.

Desde esta perspectiva se reformula la relación público/privado. En relación al género, por ejemplo, el dominio público de la ciudadanía moderna se basó en la negación de la participación de las mujeres. Esta exclusión fue considerada indispensable para sostener la generalidad y la universalidad de la esfera pública. En este registro, la distinción público/privado primordial para la afirmación de la libertad individual, determinó la identificación de lo privado con lo doméstico y subordinó a las mujeres.

En una sociedad, toda situación se dirime ante una disputa entre lo público y lo privado. Esto es, hay aspectos de las acciones privadas que dependen en su realización de ciertas condiciones de la esfera pública. Los deseos, las decisiones, las elecciones, son privadas porque expresan la voluntad y responsabilidad de cada individuo, pero sus realizaciones son posibles en la esfera pública.

La idea de universalidad es desafiada desde esta propuesta por la identificación con los principios ético-políticos de la democracia moder-

na. Por tanto, puede haber tantas formas de ciudadanía como interpretaciones de esos principios puedan existir. La ciudadanía puede, entonces, contribuir a la extensión de los principios de libertad e igualdad y por tanto garantizar un modelo inclusivo en el nuevo mapa del mundo. Pero también, señala Mouffe, la combinación del ideal de derechos y pluralismo y las ideas de inspiración pública y preocupación ético-política podrían restaurar la dignidad de lo político (Mouffe, 1999).

Bibliografía

- Arendt, Hannah (1993). *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- Bell, Daniel (1976). *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Universidad.
- Bendix, Reinhard (1974). *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau (1998) “Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina, CLAD-Paidós.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (1997). “La política social esquiva”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N°6, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Dahrendorf, Ralf (1990). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Mondadori, Barcelona, Grijalbo S.A.
- Dahrendorf, Ralf (1997). “La naturaleza cambiante de la ciudadanía”, en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, Ciudadanía. El debate contemporáneo*, N°3, Buenos Aires, Paidós.
- Delich, Francisco (2002). *La crisis en la crisis. Estado, nación, sociedad y mercados en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Eudeba.
- Donatti, Pierpaolo (1994). “Una nueva aproximación a los derechos de ciudadanía”, traducción Cristina Díaz, septiembre.
- Fleury, Sonia (1997). *Estado sin ciudadanos*, Buenos Aires.
- Fleury, Sonia (2002) “Exclusão e Cidadania. Teoria Da Política Social na América Latina”, en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, Vol. 6, Rosario, Homo Sapiens.
- Habermas, Jürgen (1992). “Ciudadanía e identidad nacional. Consideraciones sobre el futuro europeo”, en *Revista Debats*, N° 39, Valencia.
- Habermas, Jürgen (2000). *La constelación posnacional*, Buenos Aires, Paidós.
- Jelin, E. y Hershberg (comp.) (1996). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

- Kymlicka, W. y Wayne Norman (1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *Agora* N° 7, Año 3, Buenos Aires.
- Laclau Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.
- Lechner, Norbert (1990). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago de Chile, FCE.
- Marshall, T.H. (1965). *Ciudadanía, clase social e status*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Bs.As., Paidós.
- Ortiz, Renato (2000). *Mundializacáo e cultura*, Sao Paulo, Editora brasiliense.
- Provoste Fernández Patricia y Alejandra Valdés Barrientos (2001). “Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras”, en *Biblioteca de ideas*, Colección de Papers, Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD.
- Rabotnikof, Nora (1993). “Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 2, Madrid, UNED-UNAM.
- Sánchez, Cristina (1994). “Paria o ciudadana del mundo”, en Manuel Cruz y Fina Birulés (comps.), *En torno a Hannah Arendt*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Seyla Benhabib (2000). *Diversitat cultural, igualtat democrática*, Valencia, Editorial Tandem argumentes.
- Taylor, Charles (1993). *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, FCE.
- Walzer, Michael (1983). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Palabras clave

Ciudadanía - democracia - transformaciones - universalismo - particularismo

Key words

Citizenship - democracy - transformations - universalism - particularism

Abstract

Within the framework of the transformations that contemporary societies go through, citizenship faces the challenge of having a conversation with changes. Within this context, this work focuses first on reviewing the debate produced by the different trends of thought, which capture

the different traditions and approaches when defining citizenship. Secondly, it focuses on thinking about one of the main problems in argument: the tension between universalism and particularism. Universalism is nowadays asked for in the global stage and it is supposed to generate the debate about the need to redefine the conception and the actual content of citizenship. It is about citizenship redefining “we” when having a conversation with the “others”. Our intention is to recover the trend of debate surrounding this problematic through the critical revision in the field of philosophy and political sociology, about some trends of contemporary thought.

Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada*

DIEGO REYNOSO

FLACSO (México)

diegorey@flacso.edu.mx

En este trabajo se analiza un aspecto muy generalizado en muchos sistemas electorales latinoamericanos pero eludido sistemáticamente por la literatura más clásica de los estudios electorales. Se trata de lo que en inglés se denomina con el nombre malapportionment y que aquí denominaré sobrerrepresentación distrital. Esto se produce cuando el porcentaje de población de un distrito electoral difiere del porcentaje de escaños, del total de la legislatura, que están en disputa en ese distrito. Por ejemplo en Argentina, desde las elecciones de 1993 en adelante la provincia de Buenos Aires reúne a un total aproximado del 37 por ciento de la población electoral de todo el país y sólo elige unos 70 escaños (35 en cada elección por mitades) de un total de 257, lo que supone el 27 por ciento de los escaños. De este modo, Buenos Aires está subrepresentada en 10 puntos porcentuales. ¿Cómo ha sido la asignación de escaños a las provincias? ¿Qué criterios se han utilizado para legitimarla? ¿Qué impacto tiene sobre el sistema de partidos argentino?

Las regiones y los territorios constituyen uno de los aspectos centrales de la dinámica política latinoamericana, desde las guerras de independencia hasta nuestros días¹. El peso político de los territorios todavía hoy se manifiesta a través de sus sistemas electorales, de su organización administrativa y de sus sistemas de partidos, que según algunos estudios pre-

¹ Con posterioridad a las guerras de independencia se produjo una explosión de estados-naciones en América Latina. Desde una organización administrativa dividida en virreinos con ciertas autonomías para los cabildos, se pasó a una situación de atomización que dio lugar a una veintena de estados nacionales. Salvo la colonia lusitana, que permaneció sin fragmentarse políticamente pero con enormes diferencias territoriales y regionales, el resto de Hispanoamérica perdió la unidad que frágilmente era sustentada por las unidades político administrativas de los virreinos.

senta una creciente desnacionalización². La importancia política de los territorios ha afectado a la dinámica de la política bajo los gobiernos autoritarios como en la consolidación de los regímenes democráticos. No obstante, no es exclusiva de esta parte del mundo. En Europa las regiones juegan cada vez más un papel decisivo en la integración política, económica y cultural, por citar arbitrariamente otra parte del mundo, y han jugado en el pasado un lugar central en la evolución de los conflictos bélicos.

Argentina no escapa a esta pauta. Algunas decisiones institucionales adoptadas en este país produjeron los actuales niveles de sobre y subrepresentación de los distritos electorales —por ejemplo provincias— en la cámara baja. Ello despierta la polémica acerca de la igualdad del voto individual frente a la organización federal que supone una igualdad entre las provincias. Los debates en materia de reforma del sistema electoral, fundamentalmente en lo que refiere a la reasignación de escaños a las provincias, plantean esta paradoja representativa, en virtud de que las provincias menos pobladas poseen más representación que las provincias con más población en términos relativos. En este trabajo se revisarán algunos supuestos teóricos de la representación conforme al principio “una persona, un voto”, se ofrecerá una discusión en torno a los antecedentes de la sobre-representación distrital en Argentina, se evaluarán sus actuales niveles y se presentará en perspectiva comparada un análisis de la representación en los sistemas bicamerales, finalmente discutiré algunas de sus consecuencias partidarias. ¿Cómo ha sido la asignación de escaños a las provincias? ¿Qué criterios se han utilizado para legitimarla? ¿Qué impacto tiene sobre el sistema de partidos argentino?

Una persona, un voto

Por lo general se asume que en los sistemas democráticos los ciudadanos están representados de manera tal que el voto de cada uno tiene un impacto exactamente igual al de cualquier otro. En realidad una definición mínima de democracia supone el gobierno de la mayoría “con base en el principio de “una persona, un voto” ” (Elster, 1988: 33). Ello

² Mainwaring y Jones (2003) en un estudio descriptivo presentan un índice de nacionalización de los sistemas de partidos en Latinoamérica. La medición toma en cuenta el peso electoral de un partido a lo largo del territorio. Los datos son bastante ilustrativos respecto de la falta de penetración territorial de los partidos nacionales.

indica que las preferencias de los ciudadanos deben ser consideradas en forma igual, sin ningún tipo de distinción o ponderación (Dahl, 1971: 14)³, lo que implica que cada voto debe contarse como uno, y sólo como uno (O'Donnell, 1999).

Lo cierto es que muchos sistemas electorales del mundo poseen criterios de ponderación del voto (Reynoso, 2004), que implican un refuerzo de la representación para algunos ciudadanos, según su localización territorial, y una depreciación para otros. A este fenómeno se lo conoce con el nombre de *malapportionment*⁴ o, en español, sobre-representación distrital. Esto se produce cuando el porcentaje de población de un distrito electoral difiere del porcentaje de escaños que están en disputa en ese distrito. Por ejemplo, en el distrito electoral que abarca a la provincia de Buenos Aires se eligieron 35 escaños (bancas) de un total de 127 (en las elecciones de 1993, 1997 y 2001)⁵, lo cual representa un 27 por ciento de los escaños totales aproximadamente. Sin embargo, y esta es la curiosi-

³ Sin ningún tipo de ponderación significa que los votos no deben pesar según consideraciones de clase, género, etnia, región, etc. La constitución debe ser ciega e imparcial respecto de cualquier característica adicional de un ciudadano.

⁴ A pesar de los esfuerzos de traducción, y de mi interés por conservar la raíz del término en nuestra lengua, encuentro que no hay un término cercano que simplifique las cosas, como ocurre por ejemplo con el concepto de desproporcionalidad. Para una discusión sobre las diferencias entre desproporcionalidad y *malapportionment* ver Reynoso (2004). Consúltese además *Les intraduisibles* de la IPSA www.concepts-methods.org. Este problema se repite con conceptos difíciles de traducir tales como *accountability* y *empowerment*, por citar dos ejemplos. Por eso, después de mi desilusión con el intento de castellanizar la voz, propongo que el concepto equivalente en nuestro idioma sea sobre-representación distrital, que a la vez sea alusiva y evocativa de la “representación ponderada” o “ponderación de los votos”. Ello permite que podamos utilizar un término valorativamente neutral que no posea ningún prefijo — como lo es “mal” — que sugiera que es incorrecto o negativo. Yo he utilizado el neologismo malaporcionamiento, como mencioné, en casi la totalidad de estudios de casos y estudios comparativos que he realizado (Reynoso, 1999, 2000 y 2001) —posteriormente Colomer (2001) lo utilizó sin ningún tipo de alusión—. Caí en la cuenta que con el neologismo cometía dos fundamentales atentados contra mi propia noción. El primero, era que no lograba comunicar claramente el fenómeno en cuestión y generaba siempre un comentario acerca del término, que empañaba la importancia del concepto. El segundo, consistía en que el término seguía portando una connotación negativa que al principio compartí, pero que hoy discuto y cuestiono.

⁵ Al elegirse cada dos años la mitad de la cámara, los 70 escaños bonaerenses se reparten en 35 cada elección. No todas las provincias eligen siempre el mismo número de escaños. Las provincias que poseen 5 escaños eligen 3 y 2, en forma alternada. Esto da como resultado que en las elecciones de 1991, 1997 y 2001 se elijan en total 127 escaños; mientras que en las elecciones de 1993, 1999 y 2001 se elijan unos 124 escaños. El tamaño total de la legislatura en la actualidad es de 257 escaños. Se excluyen las elecciones de 1983, 1985 y 1987 y 1989 porque el tamaño total de la legislatura era inferior debido a que Tierra del Fuego no contaba como provincia (ver más adelante).

dad, en ese distrito se encuentra aproximadamente el 37 por ciento del electorado argentino. ¿Constituye esto un desvío del ideal democrático? ¿En qué se diferencia Argentina del resto de los países bicamerales de la región?

La visión negativa

Si bien existen pocos estudios específicos, hay que destacar que algunas reflexiones dispersas contribuyen a conformar una suerte de tradición sobre el tema⁶. Llama la atención que en muchos casos no existe conexión alguna entre diferentes investigaciones que, al menos, le han dedicado unas líneas al problema. No obstante en estos trabajos domina una concepción que tiende a valorar negativamente a la sobre-representación distrital. Para todas estas contribuciones se trata de una patología.

Por ejemplo, Dieter Nohlen señala que “mediante la variación de la relación entre población y escaños, se puede manipular la representación política a favor de ciertos partidos o grupos sociales” (Nohlen, 1994: 48) a pesar de que existen “argumentos políticos considerados como justificadores que permiten desviaciones del principio de igualdad” (Nohlen, 1994: 48). Esta posición considera que el argumento en favor de la sobre-representación de los distritos en desventaja “no es sincero, pues lo que se busca es que la representación desigual se convierta en ventaja político-partidista” (Nohlen, 1994: 48-49). Por lo general, éstas áreas sobre-representadas “son representadas por políticos que defienden el *status quo* y no tienen ningún interés en reformas estructurales” (Nohlen, 1994: 49). La interpretación pareciera considerar que las áreas urbanas sub-representadas generan una desventaja representativa para los partidos urbanos y progresistas (Nohlen, 1994: 60-61)⁷. En un reciente trabajo (Samuels y Snyder, 2001) se ha hecho hincapié que en Latinoamérica el alto nivel de sobre-representación distrital es un indicador de la existencia de elecciones no-imparciales (*unfair elections*) porque ello implica un claro favorecimiento a los partidos conservadores⁸. Los investiga-

⁶ Posteriormente a mi tesis de doctorado se publicó en Argentina una compilación que versa sobre estas cuestiones. Debo confesar mi asombro, debido a que uno de los compiladores conocía de cerca mi investigación sobre este tema con antelación a dicha publicación.

⁷ Cabe señalar que Nohlen denomina al fenómeno como “representación desigual” (Nohlen, 1994: 48), lo cual supone mucha ambigüedad en el término.

⁸ Sobre la cuestión del favorecimiento a los partidos conservadores no han aportado pruebas concluyentes ni evidencia empírica, sin embargo esta opinión es ampliamente com-

dores sostienen además que la sobre-representación distrital está vinculada con el federalismo y que sus consecuencias políticas se incrementan en la medida que las preferencias de las áreas sobre-representadas difieren respecto del total de las preferencias nacionales (Mainwaring, 1999: 267-271). Así, parece que en Brasil beneficia a los partidos más clientelísticos y conservadores, produciendo significativos efectos sobre el sistema de partidos (Mainwaring, 1999: 271)⁹.

La tendencia general valora la sobre-representación distrital como una “patología” (Taagepera y Shugart, 1989: 14) o “inequidad” (Monroe, 1994: 132-149). Al parecer esta tendencia goza de un alto consenso en la disciplina. En este sentido, la perspectiva normativa que se ha ido construyendo es fuertemente negativa. Mi primer intento de sistematización del problema (Reynoso, 2000) también ha estado fuertemente influido por este clima normativo pesimista, aunque por los resultados a los que arribé me vi en la obligación de matizar el pesimismo. En general, frases como “elecciones no imparciales” (Samuels y Snyder, 2001), “favorecimiento de clientelismo” (Mainwaring, 1999), “intenciones ocultas” (Nohlen, 1994) figuran como adjetivos de la sobre-representación distrital. Estas expresiones están muy extendidas y compartidas, lo que ha contribuido a generar una imagen perniciosa del fenómeno. En cierta forma, esta visión negativa ha generado un extendido consenso en la academia. Según mi parecer esto es el resultado de no haber invertido más esfuerzos en investigar en perspectiva comparada los efectos representativos empíricos de la sobre-representación distrital y a partir de allí considerar teóricamente su importancia política.

Medición

Con excepción de los sistemas de distrito único¹⁰, todos los sistemas electorales de los regímenes democráticos existentes están, en alguna

partida. En algunos casos como Brasil y Argentina la tendencia parece ser clara, no así en el caso español. Para una ampliación del caso argentino y del brasileño puede consultarse Reynoso (1999) y Reynoso (2001) respectivamente.

⁹ Para un análisis acerca de la sobre-representación distrital en Brasil ver Reynoso (2001).

¹⁰ Los sistemas con distrito único no poseen sobre-representación distrital. Para un especialista esto resulta obvio, debido a que el 100 por ciento de los representantes del único distrito coincide con el 100 por ciento de los representados o, mejor es decir, de los electores. En otras palabras, no hay diferencia entre el porcentaje de representantes del distrito y el porcentaje de electores.

medida, sobre-representados distritalmente. Algunos lo están por imposibilidad matemática: resulta imposible fragmentar la representación en partes exactamente proporcionales a la cantidad de electores de cada distrito. Otros sistemas electorales están sobre-representados por razones funcionales: es imposible, en países con poblaciones dispersas, construir distritos que contengan el mismo número de electores. Lo cierto es que también hay países en donde la representación está políticamente manipulada en forma deliberada a favor de unos distritos. En síntesis, una panorámica por el mundo de los regímenes democráticos contemporáneos nos devuelve un cuadro muy variopinto en torno a los diferentes niveles de sobre-representación distrital (SRD) que se observan. Lejos de ser la excepción del principio democrático, la sobre-representación distrital parece ser la regla.

Se puede calcular la SRD de un país a partir de la diferencia entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de población electoral a través de los distritos. La agregación de las diferencias distritales arroja un coeficiente de SRD del sistema electoral. El indicador de SRD para cada país se obtiene aplicando el cálculo del índice de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby (1971), con una pequeña variante: en lugar de establecer la diferencia entre votos y escaños de los partidos, se calcula la diferencia entre el porcentaje de electores de un distrito y el porcentaje de escaños que se eligen en el mismo. El cálculo del índice de Loosemore y Hanby (1971):

$$SRD = \frac{1}{2} \sum | \% P - \% E |$$

El índice de SRD consiste en sumar las diferencias absolutas existentes entre el porcentaje de población y el porcentaje de escaños de cada distrito. A esta sumatoria se la divide por dos para evitar la doble contabilización de las disparidades. La ventaja de este índice radica en que pueden contabilizarse todas las diferencias de representación encontradas en el sistema y reunir las bajo un mismo indicador y así compararlas con otros sistemas.

En el caso de Argentina los niveles de SRD de la cámara baja arrojan un valor aproximado del 16 por ciento¹¹. Esto indica teóricamente que si

¹¹ Aproximadamente los niveles de SRD oscilaron entre 14 por ciento y 16 por ciento desde 1991, año en que se le otorgó el mínimo de 5 diputados a Tierra del Fuego por pasar a tener el status de provincia.

consideramos todos los distritos sobre-representados del país ellos reunirían a un total del 34 por ciento de la población electoral pero elegirían el 50% de los escaños. En la Tabla 1 se presenta el análisis distrital para las elecciones legislativas desde 1991 hasta 1997.

Tabla 1
Sobre-representación distrital en Argentina (1991-1997)

Distritos	1991		1993		1995		1997	
	<i>M</i>	<i>SRD</i>	<i>M</i>	<i>SRD</i>	<i>M</i>	<i>SRD</i>	<i>M</i>	<i>SRD</i>
Tierra del Fuego	3	2,1	2	1,36	3	2,08	2	1,33
Santa Cruz	2	1,12	3	1,95	2	1,12	3	1,92
La Rioja	3	1,66	2	0,92	3	1,64	2	0,89
Catamarca	2	0,76	3	1,58	2	0,75	3	1,56
La Pampa	2	0,7	3	1,52	2	0,69	3	1,51
San Luis	2	0,67	3	1,48	2	0,63	3	1,42
Chubut	3	1,34	2	0,59	3	1,31	2	0,55
Neuquén	2	0,57	3	1,33	2	0,47	3	1,23
Formosa	3	1,25	2	0,49	3	1,22	2	0,46
Río Negro	3	1,06	2	0,31	3	1,02	2	0,26
Jujuy	3	0,99	3	1,01	3	0,95	3	0,97
San Juan	3	0,73	3	0,77	3	0,71	3	0,76
Santiago del Estero	4	0,98	3	0,32	4	1,05	3	0,38
Misiones	4	1	3	0,25	4	0,91	3	0,19
Salta	4	0,71	3	-0,03	4	0,66	3	-0,12
Corrientes	4	0,65	3	-0,07	4	0,66	3	-0,05
Chaco	3	-0,22	4	0,63	3	-0,14	4	0,68
Entre Ríos	4	-0,22	5	0,65	4	-0,18	5	0,7
Tucumán	5	0,13	4	-0,29	5	0,42	4	-0,27
Mendoza	5	-0,3	5	-0,24	5	-0,34	5	-0,27
Córdoba	9	-2,08	9	-1,89	9	-2,02	9	-1,73
Santa Fe	10	-1,38	9	-1,98	10	-1,32	9	-1,77
Capital Federal	12	-2,51	13	-1,22	12	-2,18	13	-0,72
Buenos Aires	35	-9,98	35	-9,46	35	-10,10	35	-9,86
Total	130	16,56	127	15,17	130	16,28	127	14,8

Notas: *M* = Magnitud del distrito; *SRD* = sobre o sub-representación distrital; el valor (-) indica sub-representación.

Fuente: Dirección Nacional Electoral (DINE), Departamento de Estadísticas, Ministerio del Interior, República Argentina. Elaboración y cálculos del autor.

Según los datos de la Tabla 1, el distrito de Buenos Aires está sub-representado en aproximadamente un 9,5 por ciento, mientras que por ejemplo el de Tierra del Fuego está sobre-representado en promedio un 2 por ciento. Si consideramos además la relación de población electoral por cada escaño del distrito podemos observar que mientras en Tierra del Fuego existe un escaño cada 0.05 por ciento de los electores nacionales, en Buenos Aires existe un escaño cada 1,07 por ciento de electores. Estas diferencias nos indican que la cámara baja no se constituye en función del principio “una persona, un voto” y que tiende a duplicar la representación territorial existente en el senado. Un ejemplo nos permite ilustrar este problema en forma más contundente, la razón entre escaños y electores en Buenos Aires es de 227.028 en 1993 y de 234.578 en 1995, contrastando con el distrito electoral de Tierra del Fuego, en donde existe un diputado por cada 22.688 y 16.536 electores, respectivamente para cada elección. El costo de un diputado varía de distrito en distrito así como el peso del voto. Un elector de Tierra del Fuego tiene más influencia en la conformación de la legislatura que uno de la provincia de Buenos Aires. En otros términos comparativos, para conseguir un diputado en la provincia de Buenos Aires fue necesario en 1993 conseguir 10 veces la cantidad de votos de los necesarios en Tierra del Fuego, mientras que en 1995 se necesitó en Buenos Aires 14 veces la cantidad de votos, para elegir un diputado, respecto de Tierra del Fuego. Por lo que se deduce que el valor del voto en Tierra del Fuego es mayor que en la provincia de Buenos Aires. ¿Es esto algo exclusivo de Argentina? La respuesta es negativa. Veamos en perspectiva comparada cómo organizan la representación otros países bicamerales.

Bicameralismo y sobre-representación

Institucionalmente hablando la representación política se materializa a partir de la estructura legislativa particular del sistema político. En otras palabras, la representación política está condicionada, entre otras cosas, por la estructura legislativa y por la forma de distribuir los escaños a través de los distritos, es decir por los criterios de representación (territoriales o demográficos). La combinación de ambas reglas es una expresión de la complejidad subyacente al sistema político. En este sentido,

los sistemas bicamerales son más complejos que los unicamerales, y por lo general necesitan de una doble articulación de la representación política. Los estados cuya organización es democrática y federal, son bicamerales. En estos casos tienen que intentar combinar dos criterios de representación muy diferentes: el ajustado al principio democrático (criterio demo-orientado) y el que se ajusta a los requerimientos del federalismo (criterio terra-orientado). Mientras que el criterio demo-orientado supone *un voto per capita*, el criterio terra-orientado supone igualdad de representación para cada sub-unidad o, para hacerlo más contrastante, *un voto por sub-unidad*. Por tal motivo, los sistemas federales democráticos poseen en su amplia mayoría una estructura legislativa bicameral¹². Las cámaras bajas suelen ser las cámaras demo-orientadas, o las “*one person-one vote chamber*” (Stepan, 1999: 19-34). Mientras que las cámaras altas o senados suelen poseer un mismo número de escaños por distrito. Tal es el caso de Argentina y Brasil que asignan 3 senadores por distrito y México que asigna tres senadores por distrito más unos 32 senadores plurinominales en un distrito único nacional. Estados Unidos asigna un número de 2 senadores por Estado. No obstante, a pesar de que el criterio territorial es un criterio legítimo de representación del sistema federal, y en algunos casos se utiliza en sistemas unitarios con diferencias regionales (por ejemplo Bolivia), tiende a existir un ethos valorativo pro-igualitario del voto que hace más hincapié en el requisito democrático al cual supuestamente se ajustarían las cámaras bajas.

De una muestra de 25 países bicamerales se puede obtener una idea de la situación representativa colombiana. La organización de los casos responde a un criterio medianamente plausible, que consiste en considerar el promedio de SRD del total de sus legislaturas. Esto es, calcular los valores de SRD de cada cámara, sumarlos y dividirlos por dos. La Tabla 2 revela que Argentina es el sistema bicameral que más se desvía del criterio *demo-orientado*, o mejor dicho es el país con mayor nivel de SRD, con un promedio de 33.00, seguido de España, Bolivia, Chile y Brasil. En contraste, el país que satisface matemáticamente el principio de “una persona, un voto”, o el país perfectamente ajustado al criterio *demo-orientado* de distribución de escaños, es Holanda (federal), mientras que Uruguay, Italia y Paraguay le siguen en esa escala de ajuste al ideal normativo.

¹² A modo de corroboración, de los 15 estados federales democráticos existentes en la actualidad, todos ellos poseen una estructura legislativa bicameral. La única excepción es la Unión Europea si —como creo que así es— se la considera un sistema federal.

Tabla 2
Sobre-representación distrital en 25 países bicamerales

PAÍS	SRD		Promedio
	Cámara Baja	Cámara Alta	
Argentina (1997)	16,28	49,73	33,00
España (2000)	9,63	45,93	27,78
Bolivia (1997)	17,00	38,00	27,50
Chile (1997)	15,10	37,30	26,20
Brasil (1998)	10,44	41,74	26,09
República Dominicana (1986)	7,93	38,00	22,97
Venezuela (1998)	5,37	32,65	19,01
EEUU (1992)	1,44	36,42	18,93
Rusia (1995)	3,82	33,46	18,64
Suiza (1995)	1,93	34,48	18,20
Australia (1996)	2,42	29,62	16,02
México (2000)	1,56	27,29	14,42
Alemania (1994)	3,44	24,40	13,92
Sudáfrica (1995)	3,42	22,61	13,02
Polonia (1997)	1,74	20,00	10,87
India (1991)	6,22	10,79	8,50
Japón (1995)	4,62	12,24	8,43
Colombia (2002)	12,91	0,00	6,62
Rumania (1996)	4,47	5,92	5,20
Austria (1994)	6,43	3,01	4,72
República Checa (1996)	2,71	2,57	2,64
Paraguay (1993)	4,05	0,00	2,03
Italia (1996)	0,82	2,92	1,87
Uruguay (1992)	3,38	0,00	1,69
Holanda (1996)	0,00	0,00	0,00

Fuente: Elaboración y cálculos de promedios propia con base en datos de Samuels y Snyder (2000).

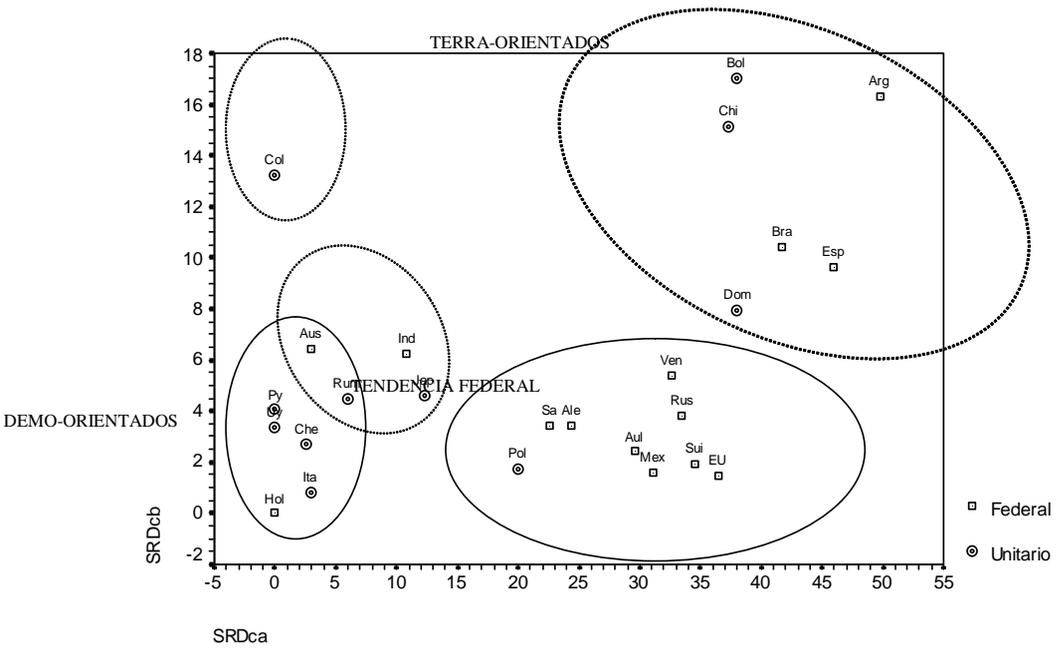
De los 25 países, 19 de ellos poseen más SRD en sus cámaras altas que en sus cámaras bajas, mientras que de los seis restantes, cuatro de ellos no poseen cámaras altas con sobre-representación distrital (Colombia, Paraguay, Uruguay y Holanda). De esos seis países, cinco tienen cámaras bajas con más valor de SRD que sus cámaras altas (Colombia, Austria, República Checa, Paraguay y Uruguay), lo que va contra la noción de cámara de representación territorial, mientras que Holanda no posee

sobre-representación distrital en ninguna de sus dos cámaras. Los sistemas bicamerales parecen seguir la lógica intuitiva: una cámara territorial y otra cámara en la cual la representación de los ciudadanos tiende a aproximarse al criterio demo-orientado, 19 de los 25 países al menos presentan esa tendencia.

La Figura 1 presenta tres tendencias empíricas de sistemas de representación en 25 países, todos ellos bicamerales. El criterio de diferenciación es arbitrario, pero considerando los límites matemáticos que suele imponer la división distrital podemos conjeturar que un mínimo nivel de SRD no es producto de una decisión deliberada de introducir una compensación en favor de algunas sub-unidades o distritos electorales, sino debido a una *imposibilidad matemática* de fragmentar la representación (en sistemas de distritos plurinominales) o de construir distritos con un número equivalente de población, es decir una *imposibilidad fisico-geográfica* (en sistemas de distritos uninominales).

Figura 1
Tres tendencias de la sobre-representación distrital en países bicamerales y el caso Colombia

¿?



Comparativamente, podemos observar que la composición de la cámara alta en la mayoría de los sistemas federales responde a un criterio territorial, observándose sólo 2 excepciones que están a la izquierda de la línea vertical (Austria y Holanda). Holanda constituye un tipo contra-intuitivo de federalismo al no incorporar ningún tipo de criterio territorial de representación. Si consideramos las cámaras bajas, resalta a simple vista que los sistemas federales tienden a satisfacer el criterio *demo-orientado*, con la excepción de Argentina, Brasil y España, y en menor medida, Austria e India. La línea vertical divisoria de la gráfica es arbitraria, de este modo Austria fue incluida al conjunto del principio “una persona, un voto” debido a que es apenas unos decimales superiores, mientras que India fue excluida de ese conjunto.

Existen tres tendencias claras representadas por los conjuntos, en cuanto a tipos de sistemas de representación según cómo se combinan los niveles de SRD de ambas cámaras. Además se encuentran tres casos residuales que pueden ser reagrupados en alguno de los tres conjuntos empíricos, con excepción de Colombia (en el margen superior izquierdo de la Figura 1) (ver Reynoso, 2003). Uno de los conjuntos está compuesto por los tipos *demo-orientados* de representación, que reúne a los sistemas que no poseen una pauta territorial en ninguna de sus cámaras, o que al menos admiten una pequeña distorsión que bien puede ser matemática pero no política. Las otras dos tendencias incluyen en alguna medida una pauta territorial, siendo los tipos *federales* los que la destinan a la cámara alta, mientras que los tipos identificados como *terra-orientados* presentan criterios fuertemente territoriales en ambas cámaras lo que supone altos niveles de SRD.

Sistemas demo-orientados. El primer tipo de sistemas está compuesto por los países cuyas cámaras están dentro del área de satisfacción del principio de “una persona, un voto” (el cuadrante inferior-izquierdo de la Figura 1). Uruguay, Paraguay y Holanda, poseen cámaras altas sin sobre-representación distrital, debido a sus sistemas de distrito único. El caso de Holanda es bastante atípico, puesto que si bien es un país federal no contempla criterios de representación territorial en ninguna cámara. También ingresan a este grupo los casos de Italia, República Checa y Rumania. Este tipo de sistemas parece ser el más adoptado en los sistemas unitarios bicamerales y de extensión territorial pequeña. Por aproximación, Austria cabe ser incluida en este conjunto de sistema demo-orientados.

Tendencia federal. El segundo tipo de sistemas está compuesto por países que siguen una pauta de representación federal (cuadrante inferior-derecho de la Figura 1). Todos los países de este segmento, poseen cámaras bajas demo-orientadas y cámaras altas terra-orientadas. La lógica aquí parece ser la complementariedad de criterios representativos que dan lugar a una forma de bicameralismo incongruente (Lijphart, 1999) y con potencial de asimetría. Todos los países de este conjunto son federales, con excepción de Polonia. En todos estos casos la SRD en cámara alta es superior a 20,00 puntos aproximadamente. Japón podría incluirse dentro de este conjunto, aunque su cámara alta sólo supere los 10,00 puntos, además de no ser un país federal. Invariablemente todos estos países poseen cámaras bajas con valores de SRD inferiores a la línea divisoria horizontal de 6,00 puntos. Ello parece ilustrar una tendencia de doble representación, o complementariedad de criterios representativos, muy típica del formato federal (Tsebelis y Money, 1999). Por un lado, una representación territorial en cámaras altas; por el otro, una representación adecuada al principio de “una persona, un voto” en las cámaras bajas. Por un lado, una representación territorial en cámaras altas; por el otro, una representación adecuada al principio de “una persona, un voto” en las cámaras bajas.

Sistemas terra-orientados. El tercer tipo de sistemas es el que denomino terra-orientados (cuadrante superior derecho de la Figura 1) y está constituido por países con sobre-representación distrital en ambas cámaras que superan las líneas divisorias de la sobre-representación no intencionada. Argentina, Bolivia y Chile son los sistemas cuyos niveles de SRD indican un pronunciado predominio territorial de la organización de la representación. Viéndolo desde otro punto de vista son los países más alejados del principio de “una persona, un voto”. Dentro de esta tendencia se incluye a España, Brasil y República Dominicana. India es el otro país federal que podría ingresar a la zona de predominio territorial, aunque por sus valores de SRD se encuentra muy cercano a las dos líneas divisorias, haciendo francamente imposible determinar la intencionalidad del sesgo. Austria también posee esta característica de cercanía a los límites, pero sus relativamente bajos niveles de SRD en cámara alta alejan a este país de la tendencia fuertemente territorial¹³.

¹³ Ecuador presenta un alto nivel de SRD (aproximadamente un 24 por ciento), pero se trata de un sistema unicameral que aquí no viene al caso comentar.

Los orígenes de la representación territorial en Argentina

Los actuales niveles de sobre-representación distrital tienen sus orígenes en el mismo punto histórico de apertura democrática. Si bien algunos arreglos institucionales históricos se mantuvieron o fueron redescubiertos del pasado, particularmente la sobre y sub representación de distritos electorales fue uno de los arreglos claves de la herencia pos autoritaria. La competencia electoral con que comenzó la etapa democrática con elecciones competitivas está marcada por la deliberada adjudicación de un mayor número de escaños a los distritos con menor número de electores dando origen a uno de los sistemas con mayor valor de sobre-representación distrital en el mundo (Samuels y Snyder, 2001).

Antes de terminar el período más terrible de la historia Argentina y en vistas a las inminentes elecciones de octubre de 1983 y la posterior entrega del gobierno fechada para diciembre de ese mismo año a un presidente constitucional, el último gobierno de facto de la dictadura militar, el auto denominado “Proceso de reorganización nacional”, presidido entonces por el general Reynaldo Bignone, firmó los decreto ley 22.838 y 22.847 (julio de 1983) que configuraron las reglas electorales del proceso electoral que iniciaría la apertura democrática. El decreto ley 22.847/83 asignó tres diputados más de los que, por entonces constitucionalmente, le correspondían a cada distrito electoral o provincia y estableció un mínimo de 5 diputados para cada uno de los mismos. Con esa nueva configuración producto de la asignación de escaños, el sistema electoral mejoró de este modo a las provincias menos pobladas y perjudicó en términos de representación a las provincias de mayor número de habitantes (Cabrera, 1991; Reynoso, 1999).

No obstante, no hubo al parecer grandes cuestionamientos al diseño de la asignación de escaños por provincias¹⁴. Sin embargo, la cuestión de

¹⁴ A propósito de esta falta de cuestionamiento valga una anécdota en primera persona. En julio 1997 me encontraba dictando un seminario sobre representación y participación política en la escuela de formación y capacitación de dirigentes del Frente Grande (FREPA-SO). Entre otros temas se tocó el problema de las cuotas femeninas, pero la ponencia que yo impartía giró sobre las disparidades representativas entre las provincias. El público era totalmente “porteño” (Capital Federal), y en la mesa se encontraba, a mi lado, Darío Alessandro. Cuando terminé de exponer sobre las disparidades los comentarios comenzaron a llegar. Mi sorpresa fue que el diputado, al margen de no conocer los niveles de desigualdad representativa, defendió bajo el paraguas del federalismo la situación distrital creada por la dictadura militar. Su argumento, lejos de defender a la dictadura *qua*

la representación se remonta por lo menos desde un siglo y medio atrás. La constitución de 1853, originada en el congreso constituyente reunido en las ciudades de Santa Fe y Paraná, fue el marco legal e institucional en el cual se sostuvo la República Argentina hasta 1994¹⁵. En ella se establecía que los diputados se asignarían a las provincias conforme a la cantidad de habitantes de cada una de ellas siendo contabilizadas cada diez años por medio de un censo nacional (Artículo 45). Los diputados no representan a sus distritos sino que una vez elegidos son diputados nacionales, y por ello representantes de todos los ciudadanos.

El origen de la representación del senado, en cambio, es distinto. Los senadores representan a los gobiernos de las provincias y al de la Capital Federal, designándose dos por cada una de las entidades. El bicameralismo legislativo, de este modo, permitía la combinación de dos criterios de representación: uno demo-orientado, basado en el principio “una persona, un voto” y otro terra-orientado basado en la igualdad representativa entre las provincias que constituían el pacto federal.

Con diversas modificaciones de las leyes electorales, como las reformas de 1902 y 1912¹⁶, la representación en la cámara baja se mantuvo acorde al criterio demo-orientado en lo que respecta a la asignación de escaños por provincias. Fue en la reforma constitucional de 1949, bajo el gobierno del general Perón, cuando se introdujo una nueva reforma electoral que garantizaba 2 diputados como mínimo para las provincias, independientemente de su población. Luego de ser derrocado Perón, se restableció la Constitución de 1853 pero sin alterar el agregado de 2 diputados. A esta nueva asignación de representación, que por sí misma introdujo *sobre-representación distrital*, se le sumó el rápido crecimiento industrial que produjo migraciones masivas del campo a la ciudad lo cual contribuyó a aumentar las disparidades representativas entre las provincias. Recién en 1973 el gobierno militar (decreto 19862/72) incrementó a tres el mínimo de diputados y se asignaron al por entonces territorio

dictadura, se basó en que eso beneficiaría al partido en el interior. Hoy puedo decir, y esta tesis lo confirma, que justamente a este partido es a quien más perjudica esa situación.

¹⁵ Obviamente, la historia es evidencia que en la mayoría de ese lapso la Constitución fue violada. También debe acotarse que en el período que va de 1949 a 1955, esta Constitución fue reemplazada por otra carta constitucional. En 1994 se procede al congreso constituyente que dio origen al marco constitucional actualmente vigente.

¹⁶ Ver Botana (1977: 250-291) en donde se presenta un excelente análisis sobre los debates en torno a los sistemas electorales adoptados.

nacional de Tierra del Fuego dos diputados. A pesar de ello, los trazados distritales y la asignación de escaños por provincias quedaron inalterables¹⁷. Finalmente en 1983, el mínimo representativo fue elevado a cinco diputados por provincia, y en 1991 con la provincialización de Tierra del Fuego, esta pasó a recibir sus correspondientes 5 diputados.

La política en las provincias sobre-representadas

La sobre-representación tiene consecuencias partidarias importantes. Los partidos que tienen electorados afines en los distritos sobre-representados tienen una ventaja comparativa respecto de los partidos que poseen sus electorados exclusivamente en los distritos sub-representados. En estos últimos distritos se obtienen escaños más caros, en términos de votos, que en los distritos sobre-representados. Tanto el Partido Justicialista (PJ) como la Unión Cívica Radical (UCR) (antes de su virtual colapso electoral del 2003)¹⁸ han sabido beneficiarse de los distritos sobre-representados. Los nuevos partidos provinciales, surgidos en la década del '80 y principios del '90, también. La mayoría de las veces son maquinarias políticas de antiguos jefes militares como en Salta, el partido Renovador del general Ulloa, en Tucumán, el partido Fuerza Republicana del general Bussi, y el partido Acción Chaqueña que responde al general Ruiz Palacios (Echegaray y Adrogué, 1994). Por otra parte, los partidos nacionales anteriormente mencionados, se han beneficiado de la representación pero con un claro sesgo a favor de sus corrientes internas que expresan los intereses conservadores de sus respectivas provincias. No es una mera contingencia el hecho que el FREPASO, en su momento, no tuvo desempeños electorales en las provincias del interior, y de hecho sus máximos dirigentes políticos, como el caso de "Chacho"

¹⁷ También hay que agregar que desde 1955 hasta 1989 ningún presidente constitucional le entregó el mandato a otro, lo cual podría ayudar a entender que el problema de la reasignación pudo haber sido un problema menor en ese contexto. Lo cual no significa la importancia de este fenómeno, ya que la última dictadura militar, como se señaló, se encargó de alterar de nuevo la representación de las provincias.

¹⁸ La decadencia electoral de la UCR data de 1997. Sin embargo la alianza electoral que conformó con el desaparecido FREPASO, la recuperaron. De todos modos, la ventaja que la UCR siguió obteniendo en términos de escaños es notable. Por ejemplo en 1995 con el 21 por ciento de los votos obtuvo el 27 por ciento de los escaños, mientras que el FREPASO que era muy fuerte en los distritos urbanos y sub-representados obtuvo un 20,7 por ciento de votos para la elección de diputados y sólo alcanzó el 9,7 por ciento de los escaños.

Álvarez, han emigrado del Justicialismo de la Capital Federal en pleno proceso de la hegemonía partidaria y nacional de Carlos Menem, originario de la provincia de La Rioja.

Otra de las razones que se aducen como justificaciones de la adjudicación de más diputados a las provincias menos pobladas reside en la declinación del poder relativo que ha sufrido el senado y con ello del deterioro que ha sufrido el federalismo en Argentina, sumado al hecho de que las provincias más ricas poseen mayor número de diputados, al respecto se dice que “para suavizar esas diferencias cuantitativas la ley ha adicionado diputados *regalados* por sobre los que corresponden constitucionalmente con la población” (Bidart Campos, 1993: 375). Cuando se habla de las provincias más ricas esto supone hablar de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, casualmente todas ellas sub-representadas. De este modo, la sobre-representación distrital se presenta como un correctivo al deterioro federal.

Representación, territorio y democracia

Latinoamérica presenta en términos generales un promedio de sobre-representación distrital elevado (Samuels y Snyder, 2001). Pero no hay una tendencia marcada que indique que existe un patrón predominante de sistemas de representación. Por el contrario, en la región tenemos un mapa variopinto de sobre-representación distrital bicameral. Los hay demo-orientados, los hay terra-orientados y también aquellos que se ajustan a la representación federal tipo.

Si comparamos las cámaras bajas, solamente Perú posee un sistema sin sobre-representación distrital matemáticamente perfecto¹⁹; mientras México, Paraguay y Uruguay poseen sistemas que se ajustan políticamente al criterio demo-orientado de reparto de escaños pero que debido a la división distrital se hace matemáticamente imposible fraccionar la representación, lo que produce la admisión de valores mínimos. Los que elevan el promedio de la región son los sistemas terra-orientados, entre los que figuran Argentina, Bolivia, Chile, y República Dominicana, a los que cabría agregarles Ecuador y Colombia.

¹⁹ La actual legislatura (2004) restableció el sistema de divisiones distritales y eliminó el distrito único nacional.

Si bien en algunos casos puede destacarse que una alta sobre-representación distrital ha sido parte de la herencia autoritaria de los regímenes militares (como en Argentina, Brasil y Chile), también cabe destacar que en Perú y Paraguay la distribución perfectamente demo-orientada (este último en cámara alta) no ha sido, precisamente, una decisión tomada por gobiernos con aceptable credenciales democráticas. De hecho si comparamos la ubicación de cada país a partir de su grado de libertad política en el ranking de Freedom House, estos últimos se encuentran dentro del grupo de países “parcialmente libres”, mientras que Argentina y Chile figuran como países “libres”²⁰. Hay que enfatizar que la implementación de la sobre-representación distrital da como resultado una mayor inclusión de partidos en la legislatura, allí donde la nacionalización del sistema de partidos es débil y cobran fuerza expresiones políticas locales, fundamentalmente aquellas localizadas en provincias o regiones sobre-representadas (Reynoso, 2002)²¹.

Si se acepta que entre más números de partidos con representación, más repartido está el poder y mayor es la posibilidad y necesidad de ampliar el consenso, entonces la sobre-representación distrital introduce un efecto positivo al orientar al sistema electoral en una dirección más permisiva y más inclusiva. Por decirlo en otros términos, la probabilidad de compartir el poder entre más actores se incrementa (Lijphart, 1999). Por otra parte, además del incentivo al poder compartido, en países con una alta diversidad social, amplia extensión territorial o diversidad geográfica, la fuerte rivalidad entre el centro político y el interior o la periferia del país necesita de arreglos institucionales que la expresen. Este argumento resulta políticamente relevante. Por ejemplo, en Argentina es histórica la tensión existente entre el centralismo “porteño” metropolita-

²⁰ Según los datos del Freedom House (2001) Argentina figura con una puntuación de 2 en derechos políticos y 3 en libertades civiles, mientras que Chile obtiene 2 puntos en ambas dimensiones del ranking. En contraposición Perú posee un valor de 5 y 4 respectivamente, mientras que en ambas dimensiones Paraguay figura con un 4 y un 3. En la escala, 1 representa la categoría de mayor libertad mientras que 7 representa la categoría de menor libertad. Argentina posteriormente a la crisis de diciembre de 2001 pasó a figurar en el ranking de Freedom House como parcialmente libre.

²¹ Una corrección a este argumento. La tendencia a presentar un número de partidos mayor no es generalizable a los sistemas uninominales o de magnitudes bajas constantes (como por ejemplo un sistema uninominal). El efecto en realidad se produce al incrementar la magnitud de los distritos más chicos respecto de la magnitud que hubiesen recibido si se hubiesen distribuidos los escaños conforme un criterio demo-orientado.

no y bonaerense frente al federalismo provincial fuertemente asentado en el interior del país²². En este sentido, la sobre-representación distrital ha servido como una suerte de compensación entre las disparidades de poder existente, otorgando mayor representación a las provincias o distritos que no pertenecen al área metropolitana central. Además, la función de compensación en la cámara baja es aún más notable en los sistemas bicamerales donde el senado juega un papel residual. En virtud de que la cámara territorial no compensa el peso político de los diferentes territorios, se introducen criterios territoriales en la cámara baja.

Desde una perspectiva contraria, puede sostenerse que la diversidad de partidos que ingresan a la legislatura no es funcional a la necesidad de producir un gobierno eficaz. Desde este punto de vista, un mayor número de actores implica más problemas de coordinación y menos eficacia. Dado ese supuesto, la inclusión de muchos partidos en la legislatura produciría una mayor división y generaría obstáculos a un gobierno eficaz y dificultaría la formación de un gobierno unificado. La necesidad de evitar la fragmentación del sistema partidario legislativo implica la construcción y adopción de sistemas electorales más restrictivos (Jones, 1995). De tal manera que una reducción de la sobre-representación distrital, permitiría inclinar el mecanismo de conversión de votos en escaños en un sentido más restrictivo, al constreñir el ingreso de los partidos a la legislatura. Por otra parte, permitiría que los distritos más poblados y urbanos con mayor magnitud de distrito, en donde los partidos nacionales tienen sus electorados, dominen la arena legislativa y la política nacional.

Esta segunda perspectiva, invariablemente, favorece la tendencia en favor de una mayor centralización política, lo cual no parece deseable en países con una larga tradición de luchas por la disminución del poder central, que ha devenido en constituciones formalmente federales (por ejemplo Argentina, Brasil y México) o que en la práctica funcionan con una alta descentralización (por ejemplo Bolivia y Colombia), o que han logrado la unidad del Estado mediante el otorgamiento de un status especial a determinadas regiones o comunidades (por ejemplo España y Canadá).

²² También en Brasil o en México, por ejemplo. Otro dato singular del peso del federalismo en la organización electoral del país ha sido la propensión de los dirigentes nacionales a provenir de los distritos más sobre-representados. La política territorial está cobrando cada vez mayor peso en la dinámica política hasta el punto tal que en la última elección presidencial del 2003, la regionalización de las candidaturas fue el hecho definitorio de la elección y las coaliciones políticas organizadas para tal efecto.

En lo que se refiere al sistema de partidos y al funcionamiento de la legislatura, debe pensarse seriamente la cuestión sobre qué tipo de sistema electoral permite dirigirse en una u otra dirección. Sin embargo, no parece factible que en Latinoamérica un sistema más restrictivo facilitaría o mejoraría la función representativa y la función de gobierno simultáneamente, sobre todo teniendo en cuenta las disparidades de los desarrollos regionales, la importancia de los gobiernos sub-nacionales y su impacto en la estabilidad democrática.

Si bien no es objeto de este estudio, las últimas elecciones presidenciales en Argentina (2003) nos han dado una prueba de la creciente regionalización de la política nacional. Las candidaturas presidenciales obtuvieron apoyos claramente distribuidos asimétricamente a lo largo del territorio: candidatos presidenciales que obtuvieron el 90 por ciento en algunos distritos electorales alcanzaron el quinto lugar en otros distritos. De hecho el candidato que resultó electo (Néstor Kirchner-PJ) sólo en 9 provincias obtuvo el primer lugar en la primera vuelta electoral.

El peso del interior en la legislatura nacional

La reforma constitucional de 1994 no introdujo ninguna modificación al peso de la representación territorial, por el contrario la reforzó. La elección de senadores nacionales, previo a esta reforma, se realizaba conforme a un criterio de representación distinto al que se deduce de la nueva constitución. Según la vieja constitución nacional cada provincia enviaba dos senadores, los que representaban al gobierno de la provincia por la cual eran electos. La elección de los mismos quedaba subordinada a las asambleas legislativas de cada provincia en particular; a excepción de los senadores por la Capital Federal que se elegían de forma indirecta a través de un colegio electoral para cuya composición de bancas funcionaba la Capital Federal como distrito o circunscripción electoral plurinominal con fórmula proporcional, método D'hont y boletas cerradas. Los senadores eran electos por un período de 9 años, renovándose la cámara por tercios cada tres años. La constitución de 1994 modifica absolutamente todo respecto a lo que concierne el régimen electoral para la elección de senadores nacionales. En primer lugar, estos pasan a ser elegidos directamente por el electorado de las provincias a las cuales representan; en segundo lugar, se aumenta el número de senadores por provincias pasando a ser tres el

número de los mismos; en tercer lugar, el régimen adoptado consta de fórmula mayoritaria a pluralidad de sufragios, reservándose el tercer senador para la primera o segunda minoría conforme al resultado electoral. La duración de sus mandatos se reduce a 6 años, renovándose la cámara por tercios cada dos años. De este modo, cuanto más poblado se encuentra un distrito más sub-representado está y menor influencia tiene el voto de sus ciudadanos en la composición de la legislatura en comparación con los distritos más pequeños en términos poblacionales. De este modo, ello permite equilibrar el poderío de los distritos urbanos más poblados frente a los distritos del interior menos poderosos²³.

Si agrupamos la cantidad de diputados y senadores que en total representan a cada provincia, tenemos en nuestros cálculos que los distritos del centro metropolitano con el 66 por ciento de los electores están representados tan sólo por el 51 por ciento de los diputados y el 16.66 por ciento de los senadores, mientras que el 33 por ciento restante está representado por el 49 por ciento de los diputados y el 83 por ciento de los senadores. No es una exageración inferir que una mayoría de electores, según la distribución de preferencias del voto, puede llegar a estar en minoría en la legislatura y, viceversa, una minoría electoral puede convertirse en una mayoría legislativa muy poderosa.

Tabla 3

Sistema territorial argentino: centro versus interior

Distritos	%P	%M Diputados	%M Senado
Area Metropolitana	66,38%	51,36%	16,66%
Buenos Aires, Capital Federal			
Córdoba y Santa Fe			
Interior del País	33,62%	48,64%	83,34%
Total	100	100	100

Notas: %M= Porcentaje de diputados o senadores del total de la cámara; %P= Porcentaje de número de electores hábiles en el distrito respecto del total nacional; Fuente: Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, República Argentina. Elaboración y cálculos del autor.

²³ Gibson (1998) señala que la sobre-representación les permite a los distritos del interior negociar favorablemente la distribución de recursos del Estado federal.

Argentina posee un sistema fuertemente territorial, que ha sido producto de sus dinámicas políticas y, en parte, de las rivalidades históricas. En la actualidad parece muy difícil la posibilidad de orientar al sistema de representación hacia la pauta que siguen los sistemas federales clásicos como Estados Unidos, Alemania o incluso México. El peso de las regiones es enorme y así parece que lo seguirá siendo.

Una conclusión tentativa

Como algunos elementos parecen apoyar, en la mayoría de los casos muchos votos “no contarían” si la distribución de los escaños se hiciera conforme al principio democrático “una persona, un voto”. Por ejemplo, algunas provincias no contarían en la política nacional si se respetara a ultranza el principio “una persona, un voto”. Esta es una de las grandes paradojas de la sobre-representación distrital: normativamente no posee suficientes credenciales de aceptabilidad democrática, pero funcionalmente pareciera hacer viable un orden político representativo territorialmente, como indudablemente los es el argentino. En orden a hacer que los votos cuenten (parafraseando a Cox, 1997), resulta muchas veces imprescindible y hasta preferible. Este es el problema que la sobre-representación distrital resuelve satisfactoriamente en muchos sistemas políticos, y en ello reside su utilidad. Incluir más actores en la toma de decisiones, como por ejemplo sucede en los sistemas federales, contribuye a compensar ciertas disparidades regionales, poblacionales o económicas.

El estudio de la sobre-representación distrital en la legislatura argentina nos deja algunas preguntas respecto de lo políticamente deseable, lo políticamente correcto y lo políticamente posible. Los cambios introducidos sucesivamente mantuvieron el criterio territorial de representación en la cámara de senadores y fueron aumentando progresivamente el de la cámara de diputados. Junto a ello, se abre paso cada vez con más fuerza la política territorial. La política nacional no puede ser exclusivamente la política de las grandes ciudades, la sobre-representación distrital permite que los votos de las provincias menos pobladas cuenten. Siempre que exista un déficit de política territorial existirá un déficit de política nacional. Los intentos por nacionalizar la política argentina por encima de los territorios y de sus peculiaridades no han dado lugar a más integración. Los grandes partidos políticos nacionales, paradójicamente, quizás hayan fracasado en darle forma a la política nacional. Parece mentira, pero desde los orígenes de la formación del Estado argentino este asunto sigue siendo un tema pendiente.

Apéndice: Distribuyendo escaños demo-orientados

¿Cómo sería la distribución de escaños si se siguiera un criterio demo-orientado de asignación por distrito electoral? Los resultados arrojarían una representación de 90 escaños para Buenos Aires, esto es 20 más de los que en la actualidad posee; mientras que algunos distritos electorales como Tierra del Fuego y Santa Cruz sólo alcanzarían 1 diputado.

Tabla A

Sistema Electoral Empírico y Simulación de Redistribución de Escaños

Distrito	Distribución actual por Provincia	Electores / Cociente	Repartición	Distribución por Resto Mayor
Buenos Aires	70	95,14	95	95
Capital Federal	25	29,32	29	29
Santa Fe	19	23,17	23	23
Córdoba	18	22,98	22	23
Mendoza	10	10,75	10	11
Tucumán	9	8,81	8	9
Entre Ríos	9	8,38	8	8
Chaco	7	6,30	6	6
Corrientes	7	6,22	6	6
Salta	7	6,21	6	6
Misiones	7	5,57	5	6
Santiago del Estero	7	5,21	5	5
San Juan	6	4,11	4	4
Jujuy	6	3,48	3	4
Río Negro	5	3,30	3	3
Formosa	5	2,80	2	3
Neuquén	5	2,78	2	3
Chubut	5	2,56	2	3
San Luis	5	2,34	2	2
La Pampa	5	2,19	2	2
Catamarca	5	2,03	2	2
La Rioja	5	1,73	1	2
Santa Cruz	5	1,07	1	1
Tierra del Fuego	5	0,57	0	1
Total TA	257	257	247	257

Nota: La simulación presentada se realiza en base al total de escaños del distrito y no a los escaños en competencia en cada elección.

Fuente: Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, República Argentina. Elaboración y cálculos del autor con base en datos de 1995.

Aunque el resultado de las diferencias no es de cero, lo cual indicaría ausencia total de sobre-representación distrital, en la nueva configuración distribuimos los escaños hasta su límite matemático posible. Como los escaños no se pueden fraccionar, de tal modo de asignar por ejemplo 1,73 escaños a un distrito, el reparto se realiza conforme a la razón entre escaños totales y población, de modo tal que cuantas veces entre la razón en un distrito tantos escaños se le asignan. Los restantes escaños sobrantes fueron asignados según la regla del resto mayor. Otro límite imposible de sortear en la reducción del sobre-representación distrital es la necesidad de asignar un escaño como mínimo a un distrito electoral, de tal modo que incluso si Tierra del Fuego no hubiese llegado por vía del resto mayor a obtener un escaño, se le concedería de todos modos uno.

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán (1993). "El federalismo Argentina desde 1930 hasta la actualidad" en Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE.
- Cabrera, Ernesto (1991). "Proporcionalidad y desproporcionalidad en la elección de Diputados Nacionales" en *Desarrollo económico*, Vol. 31, N° 122.
- Colomer (2001). *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.
- Echegaray, Fabián y Gerardo Adrogué (1994). "Third-Party Voting in Argentina: Ecological Analysis of 1991 Elections", Working Paper N° 6, CILAS, San Diego, University of California.
- Gibson, Edward, Ernesto F. Calvo y Tulia G. Falleti (1998). "Reallocative federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", Northwestern University, October, (Manuscrito).
- Jones, Mark (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Loosemore, John y Victor Hanby (1971). "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems" en *British Journal of Political Science*, N° 1.

- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Mark Jones (2003). “La nacionalización de los partidos y los sistemas de partido”, en *Política y Gobierno*, Vol. X, N° 1, México, CIDE.
- Monroe, Burt (1994). “Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity”, en *Electoral Studies*, Vol. 13, N° 2.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.
- O'Donnell, Guillermo (1999). “Democratic Theory and Comparative Politics”, University of Notre Dame.
- Reynoso, Diego (1999). “La desigualdad del voto en Argentina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 15, México, FLACSO.
- Reynoso, Diego (2001). “Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malaportcionamiento”, en *Política y Gobierno*, Vol. VIII N° 1, México, CIDE.
- Reynoso, Diego (2002). “Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital”, en *Política y Gobierno*, Vol. IX, N° 2, México, CIDE.
- Reynoso, Diego (2003). “Territorios y Democracia: Colombia en perspectiva comparada”, en *Estudios Políticos*, N° 22, University of Antioquia.
- Reynoso, Diego (2004). *Votos Ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, México, MAP-FLACSO.
- Samuels, David y Richard Snyder (2000). “The value of a vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, en *British Journal of Political Science*, N° 31.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001). “Devaluing the vote: Latin America´s Unfair Election” en *Journal of Democracy*, Vol. 12, N° 1.
- Stepan, Alfred (1999). “Federalism and Democracy: Beyond the US Model” en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 4.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Tsebelis, George y Jeannette Money (1999). *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Willis, Eliza y otros (1999). “The Politics of Decentralization in Latin America”, en *Latin America Research Review*, Vol. 34, N° 1.

Palabras clave

federalismo - sobrerrepresentación - malaportcionamiento - sistemas electorales - Argentina

Key words

Federalism - overrepresentation - malapportionment - electoral systems - Argentina

Abstract

This paper studies a widespread aspect in a number of Latin American electoral systems but eluded by the classic literature on electoral studies. It is about what in English is called malapportionment and that I will call here district overrepresentation. This is produced when the percentage of population is different from the percentage of seats of the total of the legislative, that are under dispute in that district. In Argentina, for example, since the elections of 1993, the Province of Buenos Aires has, approximately, 37 percent of the electoral population of the whole country but only selects 70 seats (35 in each election by halves) of a total of 257, what represents 27 percent of the seats. In this way, Buenos Aires is underrepresented in 10 percent. How has been the assignation of seats to the provinces? What criteria has been used to legitimate it? Which is the impact over the Argentine party system?

La confianza en los representantes como soporte de la representación: el caso Martín Sabbatella*

HILARIO MORENO

UBA/ UNSAM/ Municipio de Morón

hmorenodelcampo@hotmail.com

Este trabajo intenta explicar el triunfo de Martín Sabbatella en las elecciones a intendente de Morón en el año 2003 a la luz de un conjunto de hipótesis vinculadas al estudio de la representación política. Específicamente, la constatación de los cambios en los modelos organizativos de los partidos, en el mundo del trabajo y en la comunicación política, hace necesario abandonar la concepción de la representación política como homología estructural entre sujetos políticos y sujetos sociales a fin de comprender mejor la centralidad que adquieren la personalización de la política y la confianza ciudadana en los representantes. Bajo esta óptica, se analizan empíricamente las razones de aprobación de su gestión de gobierno, los motivos que soportaron su intención de voto y, finalmente, el fenómeno de corte de boleta masivo o, más precisamente, las consecuencias de las elecciones simultáneas para distintos niveles de gobierno en el orden local. El caso de Sabbatella podría mostrar que liderazgos anclados en la confianza ciudadana pueden jugar un papel importante en la (re)construcción de los partidos y, más genéricamente, en el fortalecimiento de la actividad política como mecanismo de procesamiento colectivo y democrático de las decisiones en común de una sociedad.

El 14 de septiembre de 2003 ocurrió en el partido de Morón un hecho inédito en la historia electoral de ese distrito y poco usual en el conurbano bonaerense: un partido político local llamado “Nuevo Morón” con menos

* Este trabajo es una versión corregida del presentado al concurso de Jóvenes Investigadores. El autor agradece por la lectura y evaluación del trabajo, organización del concurso, opiniones, sugerencias, correcciones y, principalmente, por el aporte desinteresado del premio, a Fabián Echegaray, Carlos Gervasoni, Javier Zelaznik, Raúl Jorrat, Helena Rovner, Arturo Fernández, Juan Manuel Abal Medina, Gerardo Adrogué y Ariel Armony.

de un año de antigüedad y que sólo presentó candidatos para los cargos locales, ganó las elecciones obteniendo el 53 por ciento de los votos, más de 30 puntos de diferencia respecto del segundo, el Partido Justicialista. Para votarlo, casi el 38 por ciento del electorado cortó boleta y más del 15 por ciento sólo votó candidatos locales. Su mayor fortaleza fue el candidato a intendente, Martín Sabbatella, un joven de 33 años que se presentaba por la reelección como intendente y que había llegado hasta allí en 1999, cuando siendo casi un desconocido para la opinión pública local, arribó al ejecutivo integrando la boleta de la Alianza UCR-FREPASO.

Los municipios del conurbano bonaerense no se caracterizan por el triunfo de partidos locales ni por resultados electorales locales desacoplados de los nacionales y provinciales. Si repasamos éstos de 1983 a la fecha, se puede observar un monopolio del justicialismo en prácticamente todos los municipios del segundo y tercer cordón¹, mientras que el primer cordón siguió en general las tendencias electorales del resto de la provincia². En 2003 esta regla se volvió a cumplir: el triunfo de Felipe Solá en casi todo el conurbano fue acompañado por el triunfo justicialista en las elecciones municipales en 19 de los 25 municipios. Las seis que rompieron esta tendencia fueron las ya clásicas victorias de García en Vicente López, un miembro de la familia Posse en San Isidro, Ubieto en Tigre, el Frente Popular Bonaerense de Aldo Rico en San Miguel, y los no tan clásicos de Ricardo Ivoskus en San Martín (quien logró un ajustado triunfo de 4 puntos de diferencia sobre las dos listas justicialistas que se presentaron) y el caso que analizamos aquí, Martín Sabbatella en Morón.

¿Por qué ganó Sabbatella? ¿Qué motivos llevaron a la ciudadanía de Morón a reelegirlo como intendente por una diferencia tan abrumadora, aun cuando sólo contaba con el apoyo de un pequeño partido local creado menos de un año atrás y financiado con las cuotas de sus propios miembros? Y sobre todo, ¿qué nos dice este hecho respecto de los cambios producidos en la representación política, en los lazos entre líderes y electorado y en los modos de organización de los partidos y su papel en las democracias actuales? El presente trabajo

¹ Las excepciones son Moreno entre 1991 y 1995 y Tigre desde 1983. En ambos casos triunfaron partidos vecinalistas.

² San Isidro y Vicente López, donde gobierna la UCR desde el retorno a la democracia, son las excepciones.

tiene por fin responder estas preguntas, tratando de poner a prueba un conjunto de hipótesis que vinculan este fenómeno con la literatura dedicada al estudio de la representación política. Para ello comenzaremos con un breve repaso de algunos debates teóricos sobre la representación, abarcando los cambios en los modelos organizativos de los partidos, en el mundo del trabajo, en la comunicación política y en el modo de conceptualizar el problema de la representación una vez asumido el fin del modelo del partido de masas. En segundo lugar, analizaremos el caso del municipio de Morón bajo la gestión de Martín Sabbatella, contrastándolo con los conceptos planteados por los teóricos de la representación. Para ello nos centraremos, en primera instancia, en el análisis de las razones de aprobación de su gestión de gobierno, luego haremos lo propio con los motivos que dan cuenta de su intención de voto y, por último, intentaremos explicar por qué se produjo con Sabbatella el fenómeno, inusual, de corte de boleta masivo. Con ello se intentará demostrar que este triunfo es en realidad un caso, bastante atípico pero no por ello menos representativo, de nuevas formas de comportamiento electoral que se abrieron con la crisis del modelo del partido de masas, permitiendo la emergencia de liderazgos no anclados en estructuras partidarias fuertes ni en sujetos sociales clausurados.

El estudio de la representación política ha descuidado habitualmente un hecho tan simple como contundente: que la salud del lazo entre representantes y representados sobre el que se apoyan las modernas democracias liberales y representativas, supone algo tan simple y contundente como la confianza de los ciudadanos en los hombres y mujeres que ejercen el gobierno. Este trabajo tiene también la pretensión, ya más teórica que empírica, de introducir en el debate sobre la representación la importancia de la confianza en los liderazgos políticos como motores de cambios políticos, no necesariamente reñidos con la importancia de los partidos. En este sentido, creemos que el caso de Morón puede adquirir una especial relevancia en tanto permita comprobar que la confianza en un candidato, basada en valores y actitudes generados a partir de su gestión de gobierno, puede ser suficiente para superar el peso que las estructuras partidarias, la tradición de voto y las picardías de los sistemas electorales tienen a la hora de definir las elecciones locales.

El contexto: los cambios en la sociedad y en los partidos

Desde el retorno de nuestro país a la democracia, la relación entre los partidos políticos y su electorado se fue transformando sin prisa pero sin pausa. En 1983 se estructuraba en torno a un sistema claramente bipartidista. Las características organizativas de la Unión Cívica Radical y del Partido Justicialista y la competencia entre ambos permitían rotular a ambos como “partidos de masas”. Con el correr de los años y las elecciones, tanto la dinámica política como las características organizativas de los partidos fueron mutando, alejando cada vez más a nuestro sistema de un bipartidismo clásico y a éstos del modelo de partido de masas. Varios son los indicios que dan cuenta de estas mutaciones, algunos relacionados con el acontecer social y político específico de Argentina y otros con cambios generales producidos en distintas partes del mundo. Todos ellos confluyen en afirmar que tanto la relación política que establecen hoy los electores con sus partidos como los motivos del apoyo electoral hacia los segundos son diferentes de lo ocurrido en los albores del retorno a la democracia.

En *Modelos de partido*, Panebianco analiza el paso del partido burocrático de masas al partido profesional electoral y cita la crítica de Kirchheimer a la interpretación de Duverger sobre el “atraso” político de los partidos electorales norteamericanos en relación con los partidos de masas europeos. Kirchheimer afirmaba que en realidad el modelo que estaba en extinción era el partido de masas, en una “evolución organizativa que está transformando los partidos de *integración* (género al que pertenecían, tanto los partidos de clase como los confesionales) en agencias electorales cada vez más parecidas a los partidos estadounidenses” (Panebianco, 1990: 488). Esta transformación del partido de masas en “partido-escoba” no hace perder a los partidos sus vínculos con el “territorio de caza”, pero estos son ahora “más livianos, se diluyen; el partido simplemente se abre más que lo hacía antes a otros grupos sociales” (Panebianco, 1990: 489).

Dichos cambios importaban una serie de características nuevas en los partidos que incluían el giro en la orientación del partido de la búsqueda del electorado fiel a la búsqueda del electorado de opinión y el retroceso de la ideología y de los “creyentes de la organización” en favor de los problemas concretos y el liderazgo. Esta transformación no se

produce en el vacío, las sociedades en que los partidos se encuentran inmersos determinan buena parte de lo que ellos son. Panebianco identifica dos tipos de cambios en las sociedades occidentales. Por un lado, menciona aquello que la sociología estudia como sistemas de estratificación social, refiriéndose a las modificaciones producidas en el mundo del trabajo y en la cultura de los distintos grupos ocupacionales, “las transformaciones de la estructura social que la teoría sociológica intenta descifrar con acentos distintos y una gran variedad de etiquetas (sociedad compleja, sociedad postindustrial, sociedad tardío-capitalista, etc.) repercuten en los partidos, modifican las características de su territorio de caza y actúan sobre sus escenarios políticos. El electorado, por ejemplo, se hace social y culturalmente más heterogéneo y menos controlable por los partidos a través de la organización. Y ello crea una fuerte presión en favor del cambio organizativo” (Panebianco, 1990: 494-495). Por el otro, detecta una “reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los mass-media y en particular de la televisión”. De este modo, el papel de “la televisión en la competencia política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos. Cambian las técnicas de propaganda y ello genera un terremoto organizativo: los viejos roles burocráticos pierden terreno como instrumento de organización del consenso y nuevas figuras profesionales adquieren un peso creciente (...) los mass-media empujan a los partidos a desarrollar campañas *personalizadas*, centradas en los candidatos, e *issue-oriented*, es decir, centradas en temas específicos de alto contenido técnico que deben ser confeccionados por los expertos en los distintos campos” (Panebianco, 1990: 495-496). Panebianco concluye: “los cambios en la estructura social y en los sistemas de comunicación política, contribuyen a erosionar las subculturas políticas tradicionales *congeladas* durante largo tiempo, gracias a la fuerte implantación organizativa de los partidos burocráticos de masas (...). El electorado se hace más independiente del partido, la integración social *desde la cuna al féretro* es un fenómeno que ya sólo afecta, en todas partes, minorías en declive. Aumenta de este modo la *turbulencia*, la inestabilidad potencial del escenario electoral. Y éste es el principal desafío que obliga a los partidos a organizarse, a través de un proceso de mimetismo y de adaptación recíproca, según el modelo profesional-electoral” (Panebianco, 1990: 496-497).

Estos cambios sociales vinculados a la mudanza en los modelos organizativos de los partidos también son mencionados por otros autores. En primera instancia, la crisis del Estado de Bienestar generó una enorme cantidad de literatura referida a las transformaciones en el mundo del trabajo. Rosanvallon habla de la declinación de la sociedad aseguradora, explicando cómo el desempleo, de carácter permanente y no ya transitorio, pone en riesgo el concepto de seguridad social sobre el que se funda la solidaridad del Estado de providencia europeo (Rosanvallon, 1995). Por su parte, Robert Castel plantea que, a raíz de la crisis de la centralidad de la relación salarial dentro del trabajo, las empresas dejan de cumplir una función integradora y el desempleo no es más una burbuja que se reabsorba fácilmente sino que se vuelve un producto propio de la dinámica de la modernización (Castel, 1997). De este modo, la crisis del trabajo asalariado y el fenómeno del desempleo crónico, especialmente en los desocupados pobres y con mayor dificultad para reinsertarse laboralmente, no pueden dejar de tener consecuencias en la organización política de una sociedad. El modelo de partido de masas, estructurado a partir de la existencia de un proletariado social, cultural y políticamente homogéneo, deja su lugar a nuevas formas de organización mejor adaptadas a convivir con identidades políticas metonímicas.

En segunda instancia, los cambios en la comunicación y su impacto político también fueron reconocidos por varios autores. Umberto Eco fue uno de los primeros en advertirlos cuando en 1964 planteaba el debate entre apocalípticos e integrados en torno al impacto de la televisión en la cultura de masas (Eco, 1995). Habermas, pocos años después, analizaba los cambios que las nuevas tecnologías (no sólo la TV y los *mass-media*, sino también las encuestas de opinión) provocaban en la comunicación social y en los lazos entre ciudadanos y representantes, alertando sobre la capacidad de estas herramientas para dirigir la opinión por parte de las personalidades con notoriedad pública y cuestionando el carácter “público” de este tipo de opinión (Habermas, 1995). Touraine llegó a afirmar que los fundamentos mismos de la política representativa se hallan socavados y que hoy en día ningún grupo social, en la perspectiva del autor, busca ser portador de intereses generales y el Estado se halla disociado de la sociedad. Los procesos de “globalización” económica, pero también política y militar, provocan un desplazamiento del interior al exterior de los principales determinantes del nivel de vida de la pobla-

ción; el Estado se traslada, así, del centro a las fronteras de la Sociedad. De este modo, sitúa el origen de los problemas de la comunicación política en la crisis de representación, en la crisis del vínculo entre Estado y sociedad y de la política como representación. Y nos advierte sobre un peligro: “el desarrollo de una política en la cual los que ostentan el poder o, en mayor medida, medios de comunicación, tendrían capacidad de imponer ideas, sobre todo candidatos, así como se publicita cualquier producto de gran consumo (*sic*)” (Touraine, 1995).

El debate: distintas concepciones de representación política

A pesar de la diversidad de temáticas y perspectivas en los autores, existen puntos de conexión entre ellos. La transformación en el seno de la sociedad occidental, ya sea esta planteada desde la óptica de la organización política, del mundo del trabajo o de las tecnologías comunicativas y su impacto en el funcionamiento del sistema político, son reconocidos, de una u otra manera, por todos los autores. Este reconocimiento ha llevado a algunos, como es el caso de Touraine, a hablar de crisis de representación. Otros, sin embargo, parecen encontrar continuidades entre un sistema y otro, justamente, en torno al concepto de representación. Es necesario, entonces, profundizar y contrastar algunos enfoques alternativos.

En una discusión sobre la caracterización de los cambios en la representación política, Abal Medina analiza los distintos modos de entender el término “representación”. La define como un concepto “multívoco, por lo tanto, problemático y cambiante, irreducible a un solo significado” (Abal Medina, 1995). El partido político, al menos bajo el reinado de los partidos de masas, salda provisoriamente este problema, al lograr que los votantes “se enfrenten a elecciones entre paquetes históricamente dados de programas, compromisos, actitudes y visiones del mundo” (Abal Medina, 1995: 135). El exitoso funcionamiento de este sistema sólo es explicable cuando los intereses de representantes y representados coincidan en gran medida. Para explicar esta coincidencia, Abal Medina toma una idea de Bourdieu planteando una homología estructural entre dos juegos autónomos, el político y el social, “podemos imaginar que los dominantes y dominados en el juego social tienen sus representantes en

el juego político: de tal manera que “a” es a “b” lo que “A” es a “B” (homología estructural); entonces, si “a” avanza sobre “b” en el campo político esto significará un avance semejante de “A” sobre “B” en el juego social” (Abal Medina, 1995: 136). Esta metáfora supone dos condiciones: “los jugadores del juego político deben ser actores colectivos institucionalizados, o sea partidos políticos; y, en segundo lugar, la sociedad debe estar estructurada de manera tal que permita que los individuos que la forman puedan reconocerse como pertenecientes a una parte de esa sociedad, y, por consiguiente, verse/sentirse representados por un partido” (Abal Medina, 1995: 136).

Mientras la sociedad se encontró ordenada según la posición que los sujetos poseían en el mundo del trabajo y, por ende, en la estratificación social y la competencia política democrática fue dominada por los partidos de masas, el concepto de representación política no presentó mayores divergencias. Por el contrario, cuando la estructuración de la sociedad a partir de las relaciones laborales pareció desdibujarse y frente a la homogeneidad de las subculturas políticas irrumpió la heterogeneidad de mensajes, principios y valores dirigidos a todos los miembros del cuerpo social, la representación política empezó a ser un término cada vez más problemático. Esta crisis de paradigma se tornó traumática entre quienes adherían a la idea de representación política basada en la “homología estructural”, como el caso de Touraine. Abal Medina detalla las consecuencias que estos cambios provocan cuando se asume la representación como una relación de identidades sociales *vis a vis* partidos políticos: “si se acentúa la noción de representación como la característica definitoria de los regímenes políticos modernos, tendríamos sí que hablar hoy en términos de cambio de régimen, porque la representación político electoral (...) desprovista del contenido que le daban las relaciones homológicas, no mantiene más que una vaga analogía con la institución clásica del derecho privado romano de la representación legal, que no puede convencer a nadie de contener a la promesa vinculante. Hoy el procedimiento electoral no implica la noción de representación ni en su sentido más débil, es el procedimiento formalizado para la constitución de un órgano del Estado” (Abal Medina, 1995: 128).

Otros autores hicieron el intento de interpretar a la representación como algo distinto de una homología estructural entre un sujeto social colectivo y su expresión política. Entre ellos se pueden encontrar cier-

tas continuidades en el funcionamiento actual de la representación y aquella del apogeo de los partidos de masas. Uno de ellos, detractor de las consecuencias de pensar a la política como representación, es Eduardo Rinesi, quien sitúa el origen de esta metáfora en los comienzos de la modernidad cuando comienza a ser posible pensar un mundo de signos, de palabras, *separado* de otro natural, pre-simbólico, de las cosas. Si el lenguaje para el hombre premoderno era “natural”, estaba depositado en el mundo, entonces, el hombre no “nombraba” la naturaleza sino que la leía. “Thor, dice Borges, “no era el dios del trueno; era el trueno y era dios”” (Rinesi, 1994: 48). Al convertirse el lenguaje en un tejido de signos significativos en sí mismos, referidos unos a otros y perdiendo vinculación unívoca con las cosas que representan, pasa de ser la mera repetición del mundo y se transforma en una herramienta capaz de reordenarlo. Las palabras tienen ahora la capacidad de ser ficticias, arbitrarias, falsas y, sin embargo, verosímiles. Para Rinesi, es Maquiavelo quien descubre este poder de las palabras al enfrentar “de un modo novedoso el problema del conjunto de fantasías e ilusiones —de prejuicios— que los hombres elaboran, ocultándose a ellos mismos la verdadera índole de los hechos ante su incapacidad para aceptar la condición esencialmente móvil, fluida y fugaz del mundo de los fenómenos” (Rinesi, 1994: 52). De este modo, el autor plantea que el sentido que la modernidad atribuye a esta palabra es, por un lado, “el modo en el cual el espacio de la naturaleza, de la guerra (Hobbes), de la muerte (Freud) —de la Verdad— se inscribe el territorio —de él escindido, a él opuesto— de la convencionalidad, de la ficción —de la Falsedad—. Representación, entonces, digamos, como *enmascaramiento*” (Rinesi, 1994: 42) y, por el otro, de “la idea de representación como representación teatral, como *puesta en escena*. Como réplica, re-representación, *répétition* ante otros de un Texto que nos precede y que nos habla (...): La posibilidad de pensar la política (representación/enmascaramiento de la guerra) en términos de una metáfora teatral (representación/puesta en escena de un Libreto) se sitúa en la precisa intersección entre ambos sentidos de la palabra representación. Es decir: la metáfora teatral para pensar la política no consiste en otra cosa que imaginar la vida en común de los hombres como una gran puesta en escena de un Principio que esa misma práctica política tiene por función simular” (Rinesi, 1994: 42).

Más reconciliado con la idea de representación, Manin define este concepto de un modo similar. Para él, los cambios producidos en la relación entre sociedad y partidos políticos son más una crisis en la forma particular de gobierno representativo constituida por la competencia entre partidos de masas, antes que una crisis de la representación como tal. Luego de definir los cuatro principios que para él caracterizan al gobierno representativo³, describe el funcionamiento de cada uno de ellos en los tres modelos de gobiernos representativos que identifica: el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de lo público o, mejor traducido, de “los públicos” o la audiencia. A los fines de nuestro análisis, y para no extendernos más de la cuenta, nos referiremos sólo a las características de este último tipo de gobierno.

Manin señala los contrapuntos entre los estudios del comportamiento electoral de la década del '70, que habitualmente explicaban estos fenómenos a partir de características sociales, económicas y culturales, con el hecho que actualmente “los resultados del voto pueden variar significativamente de una elección a otra, aún cuando las características sociales, económicas y culturales de los electores permanezcan casi idénticas” (Manin, 1992: 29). Esto daría lugar a pensar que en los cambios de humor de la opinión pública comienza a ser más relevante el papel de la “oferta”, es decir, los representantes, que el de la “demanda”, es decir, los representados. “Muchos electores votan de manera diferente según la percepción que ellos tengan de lo que se halla institucionalmente en juego en cada elección: la orientación de su voto cambia según se trate de una elección local o nacional, presidencial o legislativa” (Manin, 1992: 31) (...), por otra parte “parece que la actitud de los candidatos en el debate público anterior a las elecciones ejerce un efecto importante sobre posiciones netamente tajantes y diferentes respecto de problemas determinados, si se desarrolla una controversia pública sobre temas particulares, los electores tienden a votar en función de su propia posición sobre esos problemas y esos temas; si por el contrario los candidatos no ofrecen opciones definidas, el comportamiento electoral es determinado por otros factores (en particular, por las fidelidades partidarias hereda-

³ Los cuatro principios que Manin define como característicos del gobierno representativo son: 1) elección de los gobernantes por los gobernados; 2) independencia de los gobernantes respecto de los gobernados, lo que implica específicamente la prohibición del mandato imperativo y la revocabilidad permanente de los elegidos; 3) libertad de la opinión pública y; 4) la deliberación como base para la decisión colectiva.

das)” (Manin, 1992: 31). Es interesante resaltar la oposición que marca el autor entre controversias sobre temas y determinantes “residuales” del voto, como la fidelidad partidaria heredada. Retornaremos aquí en el análisis del caso.

Siguiendo con los cambios de perspectiva en el análisis electoral, se remarca que “actualmente, en las explicaciones del comportamiento electoral, el acento se desplaza de las características sociales del electorado, a (...) la “oferta electoral” (...). En todo régimen representativo, presentarse a una elección implica siempre proponer un elemento de división y de diferenciación entre los electores (...). [El candidato] no se presenta únicamente como él mismo, presenta una diferencia. Propone de hecho un principio de división” (Manin, 1992: 31-32). Por ello, Manin propone cambiar la metáfora habitual de “oferta y demanda” electoral por la escena y lo/s público/s, análoga a la definición de Rinesi. En efecto, “La metáfora de la escena y de lo público parece pues más adecuada para describir una realidad de este tipo (...). El representante es un actor que toma la iniciativa de proponer un principio de escisión. Busca descubrir las divisiones del electorado y lleva algunas de ellas a la escena pública. (...). Aquí el representante no es más un portavoz. Por la personalización de la elección electoral (*sic*) es por una parte alguien de confianza, pero también un actor relativamente autónomo que busca y pone de manifiesto las divisiones en el seno del electorado” (Manin, 1992: 35). Surge aquí por primera vez la noción de “confianza” como variable central a la hora de evaluar a un líder político; éste no es ya sólo un portavoz, es también alguien que propone un código para interpretar la realidad política, que plantea una escisión relativamente original del electorado y llama a tomar partido por alguna de ellas. Ambas ideas, los principios de escisión “propuestos” públicamente, antes que “naturales”, y la “confianza” en los representantes, serán parte de nuestro análisis. Antes, ahondemos un poco más en esta última.

En el contexto actual, la personalización de la opción electoral cobra cada vez mayor relevancia. El candidato parece adquirir preeminencia sobre el partido y el valor de la confianza en él tiene un papel más significativo que las propuestas programáticas. Manin sostiene que “los electores votan cada vez más por una persona, no por un partido o por un programa. Este fenómeno marca una transformación con relación a aquello que se había considerado el comportamiento normal de los electores en

una democracia representativa. Se crea así la idea de una crisis de representación. En realidad, el rol predominante de las etiquetas partidarias en la determinación del voto sólo es la característica de un tipo particular de representación, el de la democracia de partidos. Y se puede ver claramente en la transformación actual una aproximación a uno de los rasgos constitutivos del parlamentarismo clásico: el carácter personal de la relación de representación” (Manin, 1992: 29-30). En esta perspectiva, la representación política estructurada a través de los partidos de masas, con fuertes compromisos programáticos y una férrea organización, es vista más como un momento específico y pretérito de la representación antes que como su carácter definitorio. El peso creciente de los líderes en lugar de los partidos y de la confianza en lugar de los programas surge, además, menos como una novedad que como resignificación de una característica ya presente en el gobierno representativo. Por tanto, lo que ocurre con la representación política en el marco de las democracias modernas (representativas y liberales) es más una mudanza que una crisis.

Para Manin esta nueva situación tiene su origen en el peso creciente de las técnicas de comunicación que permiten nuevas formas de relación entre el candidato y el público sin la mediación de los partidos, y en el contexto de incertidumbre en el cual se ejerce el gobierno en la actualidad y por la proliferación de ámbitos de la vida social que son materia de regulación. Ello genera que el programa partidario, salvo que corra el riesgo de volverse inútil para la movilización política, “no puede contener el catálogo de todas las medidas singulares que espera tomar un candidato” (Manin, 1992: 30). Este incremento de la incertidumbre y la complejidad en los mecanismos de *accountability* vertical, lleva a Manin a plantear la analogía entre las expectativas que ahora se vuelcan en un candidato y aquello que Locke denominaba *poder de prerrogativa*. “Este entorno deviene *ipso facto* cada vez menos previsible (...). La naturaleza de la actividad gubernamental contemporánea y el entorno en el cual se desarrolla fomentan cada vez más el ejercicio de aquello que se puede denominar, en términos lockianos, un poder de “prerrogativa”. Como se sabe, Locke definía a la prerrogativa como el poder de tomar decisiones en ausencia de leyes. (...). Lo que se llama aquí poder de prerrogativa de los gobiernos contemporáneos no está definido con relación a la ley sino con relación a los programas políticos. Sin embargo, su estructura formal es análoga a la perspectiva lockiana: se trata de un poder de decisión que

no se puede derivar de una regla de acción general y anunciada con anterioridad. Si debe otorgarse a los gobernantes cierta forma de poder discrecional, es razonable elegirlos en función de aquello que se estima su actitud para tomar decisiones apropiadas antes que en función de la promesa de decisiones determinadas. Desde el punto de vista del elector la confianza personal inspirada por los candidatos se convierte en un principio de elección más adecuado que la evaluación de acciones futuras particulares. La noción de *trust* (confianza), tan importante en los orígenes del gobierno representativo moderno, recobra así un lugar central” (Manin, 1992: 30-31). De este modo, a la confianza como un atributo central del liderazgo político, en la era abierta con el eclipse de los partidos de masa. Esta idea será retomada a la hora de dar cuenta de la aprobación de la gestión de Sabbatella y de su reelección como intendente, cuando se intente demostrar que su liderazgo se sustenta más en la valoración de un estilo de ejercer el gobierno antes que en la evaluación o expectativa respecto de alguna política en particular.

Pasemos en limpio el recorrido realizado. En primera instancia, Panebianco nos habló de los cambios organizativos en el seno de los partidos y vinculó los mismos con los cambios en la estratificación social y en la comunicación política. Luego planteamos que se podía encontrar tanto en Castel y Rosanvallon como en Habermas y Touraine, elementos que reconocían los cambios mencionados por Panebianco, refiriéndose estos autores con mayor especificidad a las transformaciones en el mundo del trabajo y en la comunicación política. Con Abal Medina ingresamos en el debate en torno a la representación política, puntualizando los supuestos de este concepto bajo el modelo del partido de masas, supuestos cuestionados en la dinámica actual de la representación. Rinesi y Manin plantearon, desde perspectivas distintas, enfoques alternativos en torno a la representación política a partir de pensarla como algo distinto de la homología entre identidades sociales y organizaciones políticas. Del último autor extrajimos tres ideas para contrastar con el análisis empírico del caso Morón, a saber: los cambios en la motivación del voto, la importancia y maleabilidad del principio de escisión del electorado y, por último, la revalorización de las características personales del representante, en particular la confianza.

En concreto vamos a afirmar que, dadas las características propias de la representación política en las democracias modernas, es decir, re-

presentativas y liberales, en el contexto de cambios en las formas de representación política que se abren con posterioridad al dominio de los partidos de masas y atentos a la especificidad política del caso Morón (es decir, dentro del conurbano bonaerense argentino), el éxito del liderazgo de Sabbatella encuentra sus motivos en el declive de las pertenencias sociales y la tradición partidaria como motivadores principales de la identidad y el comportamiento político, la posibilidad de redefinición de los clivajes electorales y la revalorización de la confianza en los representantes como soporte fundamental de la representación política post-democracia de partidos. Para ello, y enunciados a manera de hipótesis, intentaremos probar que:

Hipótesis 1: La gestión de Sabbatella al frente del municipio de Morón tiene como pilar fundamental la confianza ciudadana, entendida como un acuerdo con el modo de ejercitar el cargo y de usar el poder de prerrogativa en términos programáticos que señalaba Manin. Ello surge del predominio del poder explicativo de las formas de ejercicio de la gestión (honestidad y atención) frente al de políticas específicas y características sociales y demográficas de la población.

Hipótesis 2: La intención de voto a Sabbatella tuvo como motivos principales la confianza inspirada en el ejercicio del cargo y la aprobación de su gestión; en segundo lugar, variables propias de la dinámica política local en torno a los candidatos y las campañas y, por último, las tradiciones electorales. Se corroboraría así que la tradición electoral puede ser relegada a un segundo plano cuando en una elección se juegan cuestiones significativas en el electorado.

Hipótesis 3: Sabbatella logró superar el problema de la lista sábana horizontal, a pesar que las elecciones simultáneas para distintas categorías (o lista sábana horizontal) tienen impacto en el comportamiento electoral de los ciudadanos, porque logró imponer la relevancia de la elección local por sobre las tradiciones partidarias y la elección provincial. La mecánica de unir votaciones de varios distritos en un solo acto por medio de la ligazón de varias boletas en una sola tira, reduce los costos de la información política al precio de diluir la diversidad de elecciones. Este método es un incentivo a favor de la sábana horizontal y provoca la reducción del espacio para la decisión ciudadana y la ampliación del peso de los acuerdos entre dirigentes políticos. El “corte de boleta”, como posibilidad de neutralizar estos acuerdos, es una situación que sólo ocu-

re cuando en una elección parecen entrar en juego cuestiones de mayor importancia que la tradición partidaria. En Morón, este hecho fue la imagen de Sabbatella.

El éxito de la gestión de Sabbatella

Martín Sabbatella llega al gobierno de Morón en diciembre de 1999 como candidato a intendente de la Alianza UCR-FREPASO. Lo había precedido un período de 12 años de gobierno de Juan Carlos Rousselot en el orden local y de Carlos Menem en el nacional. En ese entonces, uno de los problemas principales que heredaba el nuevo gobierno era revertir el desprestigio y la desconfianza que la dirigencia política había adquirido durante los últimos años. Las controversias en torno al involucramiento del presidente Menem y su entorno en actos reñidos con la ley, tenían su analogía local en la gestión de Rousselot. La adición a este estado de cosas de la desaparición del Estado como garante de un conjunto de derechos básicos, servicios públicos cada vez más costosos, maltrato y desidia por parte de empleados y funcionarios de gobierno, crecientes niveles de desocupación y pobreza, entre otras cuestiones, daba lugar a una ruptura de la confianza (cuyo origen quizás sea de más larga data que el período mencionado aquí) de la población para con el Estado en general y los gobernantes en particular y una escasa, sino nula, tolerancia con cualquier hecho que pudiera asemejarse a un acto de corrupción. En este contexto, el recambio de gobierno y la asunción de una fuerza política que se decía dispuesta a renovar el costado ético de la política generó grandes expectativas con relación a esta situación.

Sabbatella fue su heredero en el nivel local. El proceso de contratación de servicios de higiene urbana y todo el conjunto de actos vinculados al mismo⁴, fue quizás la primera oportunidad de responder a estas expectativas, permitiendo posicionar a su gestión como decidida a terminar con las prácticas ilegales en el manejo de los fondos públicos. A la vez, fue el punto de partida en la construcción de un estilo en el que la

⁴ Este proceso incluyó, entre otras acciones, el llamado a licitación pública internacional, convocatoria a audiencia pública para la discusión del pliego de bases y condiciones, firma de un pacto de integridad entre las empresas ofertantes y el Estado municipal y auditoría de todo el proceso de parte de Transparencia Internacional por medio de Poder Ciudadano, organismo representante de dicha institución en nuestro país.

transparencia y honestidad en los actos de gobierno aparecía como un principio basal.

A partir del año 2001, el gobierno implementó un programa dirigido a evaluar la opinión ciudadana respecto de la marcha de las políticas y servicios de la gestión. De dicho programa se extrajeron los datos para analizar los motivos de aprobación de la gestión de gobierno⁵. En los informes anuales de los años 2001 y 2002 ya se podía observar una evaluación del gobierno altamente positiva. El informe de evolución de indicadores de gestión entre marzo de 2001 y abril de 2002, indica que la evaluación positiva de la gestión de gobierno nunca descendió del 46 por ciento (agosto de 2001), llegando a un máximo de 59 por ciento (mayo de 2001); en sintonía, la evaluación negativa más alta fue del 14 por ciento y se registró en abril de 2002, y la más baja, en octubre de 2001, del 5 por ciento. El segundo informe refiere al período de marzo a noviembre de 2002, y mantiene el grado de evaluación positiva de la gestión, si bien es notable una caída en la misma. El porcentaje mayor de evaluación positiva para este período es de 51 por ciento en los meses de marzo y agosto y el menor aparece en el mes de junio con 43 por ciento. Del mismo modo, la negativa más alta data de junio con 16 por ciento y la menor en los meses de julio, agosto y diciembre, con 11 por ciento.

Respecto de los servicios que presta el municipio, la mayoría mantenía una *performance* positiva en los períodos mencionados, si bien se nota una disparidad en las opiniones según nos desplazamos de un servicio a otro. Las políticas de gestión relevadas por este programa fueron estado de las calles, seguridad, recolección de residuos, limpieza y barrido, limpieza de áreas centrales, iluminación, mantenimiento de plazas y espacios públicos, funcionamiento del tránsito, actividades culturales, deportivas y recreativas, funcionamiento del hospital municipal, funcionamiento de los centros de salud barriales y de la ayuda social. Además, estas mediciones también incluyen dos variables actitudinales de la gestión de gobierno: la honestidad y la atención a los vecinos de parte del municipio.

⁵ Este programa lleva el nombre de Barómetro de Gestión Municipal. La evaluación de servicios se basó en mediciones mensuales de 400 casos relevados por vía telefónica. El uso del teléfono como medio de relevamiento, se justificó en que más del 80 por ciento de los hogares de Morón poseía este servicio y que el sesgo telefónico no se consideró relevante para la evaluación de servicios. Las muestras utilizadas fueron polietápicas, aleatoria en la selección hogares y con ajuste final del entrevistado según parámetros de sexo y edad.

No vamos a describir aquí las *performances* de cada indicador, pero sí algunos de sus rasgos generales. Por un lado, se observa que los indicadores de evaluación de políticas ligadas a la promoción y el desarrollo social (cultura, hospital, centros de salud y acción social) se caracterizan por tener una alta cantidad de “no sabe-no contesta”, generalmente mayor al 50 por ciento de la muestra. En estas variables, la evaluación positiva supera por el doble o más a la evaluación negativa. Por el otro, se encuentran los servicios “tradicionales” del municipio (recolección de residuos, limpieza y barrido, mantenimiento de plazas, iluminación, arreglo de calles, tránsito, etc.) y la evaluación de la seguridad, que sin ser una política tradicionalmente abordada por las gestiones municipales, adquirió un peso creciente en la opinión pública durante los últimos años y la equipara al resto. Aquí la tasa de opinión es casi del 100 por ciento y la evaluación es positiva en casi todos los casos. El estado de calles y la seguridad son las excepciones, donde las opciones “mal” y “muy mal” superan con creces a los “bien” y “muy bien”. En cuanto a la evaluación de la “honestidad” y la “atención a los vecinos”, también presentan una evaluación positiva aunque con una tasa de opinión entre el 70 y 80 por ciento. Hasta aquí la descripción general de la evaluación de la gestión de Sabbatella y de los servicios que presta el municipio. Es hora de analizar cómo se relacionan estas variables con la aprobación y desaprobación de la gestión de gobierno.

Dado que toda evaluación de atributos pertenecientes a un fenómeno global (como es la aprobación de un gobierno) presenta, en mayor o menor medida, un problema de interdependencia entre variables, es necesario clasificar a los distintos tipos de servicios y atributos en grupos homogéneos en su interior y diferentes respecto de otros. Este fenómeno puede ser estudiado estadísticamente con análisis factorial, un método desarrollado para medir la estructura de la interdependencia entre variables, detectar la redundancia y construir factores que permitan agrupar a las variables estudiadas. Esta técnica se aplicó con los servicios y atributos de la gestión de Sabbatella provenientes de las muestras de los meses de julio a noviembre de 2002⁶, excluyéndose del análisis factorial las cuatro variables referidas a eva-

⁶ La unificación de bases de distintos meses se basó en la estabilidad de la evaluación de los servicios de mes a mes. Las bases utilizadas suman 1980 casos, con una cantidad aproximada de 400 casos mensuales entre julio a noviembre.

luación de políticas sociales y culturales del municipio debido a sus altas tasas de no-respuesta. El análisis factorial arrojó como resultado 3 factores que se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1

Interdependencia en la evaluación de servicios y atributos de la gestión municipal. Análisis factorial, rotación Varimax, julio-noviembre 2002

Servicios y atributos de la gestión	FACTORES		
	1	2	3
% Varianza explicada	36,8	10,7	8,5
Honestidad	0,85		
Gestión	0,83		
Atención al vecino	0,73		
Recolección de basura		0,71	
Iluminación		0,68	
Limpieza y barrido	0,33	0,62	
Limp. áreas centr.		0,57	
Estado de calles			0,76
Seguridad			0,67
Tránsito y estacion.		0,42	0,55
Plazas y Esp. Publ.		0,36	0,47

* Las celdas vacías son correlaciones menores a ,3.

De la Tabla 1 se desprende un primer factor que incluye a la honestidad, la atención y la gestión (la variable “limpieza y barrido” se desestimó en la interpretación de este factor dado que su correlación predomina en el segundo factor) y puede ser interpretado en el orden del estilo de gestión, aquello que Manin identificaba como evaluación de la actitud y confianza en el ejercicio del gobierno; llamemos a éste *factor actitudinal*. El segundo, que incluye la mayor parte de los servicios típicos de un municipio, será denominado *factor de servicios tradicionales*. Por último, el tercero incluye seguridad, calles, tránsito y mantenimiento de plazas, con preeminencia del peso de las calles y la seguridad; te-

niendo en cuenta que éstos dos son los únicos evaluados negativamente, llamemos a éste *factor de cuestiones críticas*.

A partir de este ejercicio, es posible leer los datos con las claves propuestas por Manin, dividiendo la dimensión de actitud y confianza en el gobierno de la evaluación de las acciones y programas. Vemos así que se organizan, por un lado, las políticas específicas (en nuestro caso los servicios, ya sean “tradicionales” o “críticos”) y, por el otro, los aspectos ligados al estilo de ejercicio del cargo y ejecución de dichas políticas. Tanto la percepción de la honestidad en los actos de gobierno como el modo en que los agentes estatales se relacionan con los vecinos, dan cuenta más de un estilo de una acción de gobierno.

Para comprobar nuestra primera hipótesis es necesario dar un paso más, afirmando que no sólo las variables actitudinales conforman un mismo factor diferenciado de las políticas específicas, sino que, además, tienen un impacto significativamente mayor que éstas y que las referidas a las características sociodemográficas de la población en la aprobación de la gestión. Esta última etapa probatoria será llevada a cabo mediante la técnica de regresión logística. Para ello se tomó la misma base utilizada para el análisis factorial y se consideraron como variables independientes los indicadores de evaluación de servicios y atributos de gestión (medidos con escalas de muy bien a muy mal), la percepción de la comunicación institucional del municipio y otros medios, las variables de aprobación de los gobiernos nacional y provincial (todas estas medidas de manera dicotómica) y las variables sociodemográficas (con escalas distintas según cada caso). Como variable dependiente se utilizó una pregunta dicotómica referida a la aprobación o desaprobación de la gestión de gobierno.

Luego de testear todas las variables incluidas en la base con diversos modelos, se arribó a uno que incluía aquellas que a través de los distintos test conservaron su robustez y nivel de significación estadística; éste se detalla en la Tabla 2.

Tabla 2

Modelo de principales variables explicativas de aprobación de la gestión municipal. Regresión logística, julio-noviembre 2002

VARIABLES	Coef. de regresión B	Error standard	Wald	Sig.
Constante	-7,625	0,682	113,482	0,000
Honestidad	1,412	0,150	89,211	0,000
Atención	0,558	0,158	12,450	0,000
Limpieza	0,487	0,140	12,030	0,001
Plazas	0,399	0,151	6,970	0,008
Calles	0,249	0,123	4,100	0,043
Lector del boletín	0,886	0,247	12,884	0,000
Aprueba gob. provincial	2,213	0,374	34,973	0,000
% predicción correcta total	87,5	-	-	-
Cox & Snell (pseudo R ²)	0,45	-	-	-
Número de casos	822	-	-	-

En este modelo es posible observar que la variable *honestidad* tiene, por lejos, el mayor impacto en la evaluación la gestión de gobierno⁷, seguida por la aprobación del gobierno provincial. En tercer lugar se ubican la lectura del boletín municipal (un boletín editado por el municipio que se reparte mensualmente en todas las casas, incluyendo entre otros contenidos información sobre acciones de gobierno, una agenda cultural, distintos servicios locales), la atención a los vecinos y la evaluación de la limpieza; por último, encontramos la evaluación del mantenimiento de plazas y calles. Como ya dijimos, la importancia de la honestidad y la atención puede ser interpretada en clave de evaluación de la actitud y confianza en el ejercicio del gobierno. La aprobación del gobierno provincial, si bien escapa a los fines de este trabajo, remitiría al impacto del “humor social” de la población, de modo tal que quienes están enojados con un nivel de gobierno tienden a enojar-

⁷ Los coeficientes de regresión B no estandarizados no permiten una comparación directa entre variables, debido a que no toman en cuenta las diferencias de escala. El coeficiente Wald se presta mejor a este tipo de lecturas.

se con los demás⁸. La relevancia del boletín y, más genéricamente de la comunicación institucional de la gestión, se basa en su función como tribuna que le permite al gobierno plantear ejes propios de interpelación a la ciudadanía o, en términos de Manin, principios de escisión; esta tarea adquiere un peso central en la búsqueda de clivajes de comportamiento político alternativos a la tradición partidaria. Por último, encontramos algunos servicios prestados por la comuna que, si bien dan cuenta de un impacto de las acciones puramente “materiales” de la gestión de gobierno, aparecen claramente detrás de las otras. Las variables sociales y demográficas no presentaron la significación y robustez estadística suficiente.

En síntesis, vimos en primer lugar que la interdependencia en la evaluación de servicios y atributos del gobierno coloca, de un lado, a las variables ligadas con el estilo en el ejercicio del gobierno y, del otro, a la evaluación de las políticas “materiales”. En segunda instancia, vimos cómo las variables vinculadas a la valoración de la confianza y actitud poseían un impacto significativamente mayor que los servicios en la explicación de la aprobación de la gestión de Sabbatella. Asimismo, se comprobó que las variables sociales y demográficas, consideradas en alguna época como determinantes de los fenómenos políticos, carecían de relevancia para dar cuenta de estos hechos. Ambas observaciones, creemos, son eficientes para afirmar nuestra hipótesis respecto que la gestión de Sabbatella se sostuvo en la conservación y afianzamiento de la confianza ciudadana, una de las principales expectativas que, siguiendo las categorías de Manin, deben responder en la actualidad los líderes políticos.

La campaña política, Sabbatella y Nuevo Morón

La campaña para intendente se inició en Morón con un afiche del candidato justicialista Juan Horacio “Juanchi” Zabaleta, saludando a la población con motivo de las fiestas navideñas. Este afiche llevaba como objetivo dar a conocer a un candidato que, si bien había tenido cierta presencia pública un año y medio antes cuando encabezó la lista de concejales del justicialismo (oportunidad en que le tocó triunfar), en diciembre de

⁸ Esta interpretación, no desarrollada aquí, se comprueba también al observar la variación conjunta en los niveles de aprobación de los gobiernos nacional, provincial y municipal ocurridas entre los años 2001, 2002 y 2003.

2002⁹ sólo el 51 por ciento de los moronenses tenían una opinión formada de él. Estos guarismos eran bajos para desafiar al intendente, quien era conocido por más del 90 por ciento de la población. Un segundo problema era que el 25 por ciento de los vecinos tenía de él una imagen negativa, mientras la positiva era sólo del 15 por ciento. Por el contrario, Sabbatella poseía un 37 por ciento de imagen positiva contra un 23 por ciento de negativa, a la vez que también aventajaba a su homónimo, en el mes de diciembre, por 44 por ciento contra 7 por ciento en intención de voto.

A pesar de las holgadas diferencias iniciales, la falta de un partido fuerte que respalde la candidatura Sabbatella generaba incertidumbre en el orden local. A principios de 2002 Sabbatella abandonó el FREPASO y comenzó a organizar una fuerza local que recién a fines de ese año tuvo aparición pública y fue bautizada con el nombre de “Nuevo Morón”. Más adelante nos extenderemos un poco más respecto de las características de este partido, por ahora señalemos que nació con no más de trescientos militantes, la mayoría proveniente del FREPASO, pero muchos otros procedentes de diversas experiencias políticas. La gestión de gobierno había sido el principal espacio en el cual todos ellos convergieron en una experiencia política con más futuro que pasado. A pesar que el intento de Nuevo Morón no era nada despreciable, el PJ parecía mucho mejor posicionado en términos de estructura partidaria ya que, si bien no tenía en Morón la fortaleza de otros distritos, nunca había obtenido menos del 27 por ciento de los votos.

El primer hecho de relevancia política en la campaña local fue la campaña presidencial. Durante los meses previos a las elecciones de abril, los distintos candidatos presidenciales, especialmente los justicialistas, ocuparon casi todas las paredes de Morón en el marco de una disputa por los votos del conurbano bonaerense. Varios líderes locales aprovecharon la oportunidad para posicionarse con vistas a las elecciones locales, apareciendo en las gráficas con el candidato que apoyaban. Zabaleta desplegó una extensa maquinaria de pegado de afiches acompañando a Néstor Kirchner; Rousselot, en menor medida, hizo lo propio con Carlos Menem. Ante ello, Sabbatella debía enfrentar dos problemas: por un lado, al no pertenecer a ninguna de las fuerzas que competían, no tenía excusas para participar de ninguna campaña; por el otro, no parecía con-

⁹ Consultora Equis, 400 casos, muestra aleatoria polietápica con selección final del entrevistado según parámetros de sexo y edad, diciembre de 2002.

veniente para el joven de Castelar tomar partido por alguno de ellos. En efecto, el 44 por ciento de intención de voto que sumaba atravesaba la intención de voto de los distintos candidatos presidenciales. Posicionarse junto a uno de ellos podía poner en riesgo el electorado de los otros y, aun asumiendo este costo, no parecía existir ningún candidato presidencial en condiciones de asegurarse el triunfo. La decisión de Sabbatella y su equipo fue no tomar partido en la disputa, lo cual retrasó el lanzamiento de su campaña local en espera de la resolución de la elección presidencial. En el mes de mayo, luego de pasadas las presidenciales, el candidato justicialista había logrado trepar al 18 por ciento mientras que Sabbatella se mantenía en el orden del 40 por ciento de intención de voto¹⁰.

Zabaleta, o “Juanchi” tal como aparecía en las gráficas, había logrado una instalación de su candidatura acompañando a Néstor Kirchner en carteles que cubrían la mayor parte de las paredes de Morón. Hasta ese momento, las acciones de campaña de Sabbatella se habían limitado a una carta anunciando la creación de Nuevo Morón y un volante con su imagen y la frase “otra forma de ser, otra forma de gobernar”, acompañada por una serie de razones que justificaban el voto en el dorso. A principios de junio se inició la campaña sabbatellista propiamente dicha, con un afiche en fondo blanco que replicaba el frente del volante mencionado. Luego de dos semanas de disputar, y habitualmente perder, los espacios en las carteleras de vía pública, salió a la luz un nuevo afiche de color rojo, también con la imagen del intendente y la frase “la diferencia es que él te puede mirar a los ojos” y días después, una tercera pieza en azul cerraba la saga diciendo “la diferencia es que él gobierna”. En contraposición con el mensaje principal del candidato justicialista que constaba de la instalación de su imagen en compañía del flamante presidente, Sabbatella elegía apelar al electorado resaltando sus características personales como dirigente. La respuesta de Juanchi fue un intento de profundizar la asociación de su imagen con el ahora presidente, en un nuevo afiche con la frase “Él no está solo”.

En el mes de julio, luego de este cruce de mensajes en la vía pública y con las campañas totalmente en marcha, una nueva medición¹¹ mostraba

¹⁰ Consultora Equis, 400 casos, muestra aleatoria polietápica con selección final del entrevistado según parámetros de sexo y edad, mayo de 2003.

¹¹ Consultora Equis, 400 casos, muestra aleatoria polietápica con selección final del entrevistado según parámetros de sexo y edad, entre el 30 de junio y el 3 de julio de 2003.

los primeros resultados. Juanchi y Sabbatella eran reconocidos como candidatos por aproximadamente el 60 por ciento del electorado, pero mientras la imagen positiva de Sabbatella había crecido al 57 por ciento y la negativa descendido al 12 por ciento, el justicialista seguía con los mismos problemas que en diciembre. Respecto de las virtudes y defectos de los dos candidatos principales, mientras de Sabbatella el 20 por ciento mencionaba como virtud la honestidad y la transparencia, el 13 por ciento la voluntad de trabajo, 11 por ciento el mantenimiento del municipio, 6 por ciento que tenía buenas intenciones y era un hombre sencillo y, con 5 por ciento de menciones cada una, su accesibilidad, haber sacado a los corruptos, su juventud y la promoción de la cultura, del otro candidato el 42 por ciento era “no sabe o no contesta”, el 32 por ciento era “ninguna”, logrando sólo que el 10 por ciento diga que es un buen tipo y es joven, y 2 por ciento que es audaz y carismático, que atiende a la juventud y que atiende a los más necesitados. En cuanto a los defectos, para Sabbatella los resultados eran 10 por ciento seguridad, 8 por ciento calles y bacheos, 6 por ciento faltan cosas por hacer, 4 por ciento limpieza y recolección, 4 por ciento lentitud, mientras que al justicialista un 11 por ciento le endilgaba manejar la droga y/o consumir, un 10 por ciento que era mala yunta, un 6 por ciento que era un atorrante y un charlatán, un 5 por ciento su falta de honestidad y otro 5 por ciento su mala fama. Por último, la intención de voto a Sabbatella en julio había crecido a 57 por ciento, la de Juanchi caído a 9 por ciento y el resto se ubicaba en menos del 3 por ciento.

Desde el punto de vista de su imagen todo parecía marchar en orden para Sabbatella, sin embargo no ocurría lo mismo con su partido. En el mes de febrero de 2003¹², sólo un 16 por ciento conocía Nuevo Morón; en julio, sólo el 6 por ciento reconocía al intendente como miembro de Nuevo Morón. La situación también era preocupante para él cuando se consultaba la intención de voto por partido, donde el justicialismo marchaba primero con poco más del 16 por ciento y Nuevo Morón tercero con 12 por ciento, como surge de la Tabla 3. La brecha entre la imagen del candidato y el partido era aún más profunda si observamos la vinculación entre ambos; sólo el 12 por ciento reconocía correctamente por qué partido se presentaba a elecciones el intendente, mientras el 65 por ciento decía no saberlo y más del 20 por ciento restante mencionaba partidos erróneos.

¹² Consultora Equis, 400 casos, muestra aleatoria polietápica con selección final del entrevistado según parámetros de sexo y edad, febrero de 2003.

Tabla 3

Intenciones de voto a intendente por candidato y por partido y menciones al partido por el que se presenta Sabbatella, julio de 2003

Indicadores de candidatos y partidos (en %)	PJ Zabaleta	N. MOR. Sabbatella	UCR Gamarra	ARI/ Dorfman	FPB Bonapelch	F. LEALT. Rousselot	Otros cand/part	Ns/nc
Int. de voto por candidato	9,3	57,4	0,3	1,6	2,5	2,5	2,6	16,4
Int. de voto por partido	16,4	12,0	3,9	14,4	-	-	11,4	39,8
Partido por el que se presenta el actual intendente	11,8	11,9	8,2	1,5	-	-	1,6	65,1

Describamos un poco mejor a Nuevo Morón. Como se dijo, a principios de 2003 era un partido con pocos militantes, escasos fondos y ninguna antigüedad. Nació en torno a la experiencia de gobierno afianzando los lazos de fraternidad interna al calor de la lucha contra las amenazas del año 2002. En efecto, la debacle de diciembre de 2001 no estuvo exenta de consecuencias para el sabbatellismo, principalmente en los órdenes fiscal y político, los cuales interactuaban y se reforzaban mutuamente. Desde mediados de 2001 la recaudación municipal descendía y hacia fin de año llegó a comprometer la regularidad en el pago de los sueldos municipales. Este problema obligó a fuertes reducciones de gastos que necesariamente impactarían en los sueldos del personal (especialmente en la planta temporaria y en los sueldos de funcionarios, donde las reducciones salariales superaron en promedio el 20 por ciento), dada su influencia relativa en el presupuesto. A este hecho se sumó la amenaza política de una oposición dispuesta a usufructuar la situación. Con el recorte, ambos factores se reforzaron generando la ruptura de alianzas internas, la oposición inicial de buena parte de los empleados e intentos de desestabilización por parte del justicialismo y el sindicato municipal. En este contexto, la lucha por sobrevivir a la amenaza externa, atravesar la crisis y construir una organización política propia, ahora ya sin ningún partido ni referente nacional que permitiera el triunfo, fue solidificando la identidad colectiva de los sabbatellistas en el gobierno. Cuando hacia fin de año el gobierno comenzó a mostrar rasgos claros de triunfo en el enfrentamiento con la oposición y el gremio municipal y la recaudación volvió a crecer, los miembros de Nuevo Morón emergieron con un vigor colectivo como nunca habían tenido.

Esta fortaleza grupal organizada bajo el liderazgo indiscutible de una persona, vino a converger con el marcado centralismo heredado del FRE-

PASO, espacio del cual provenía el núcleo sabbatellista. Ambas características dieron lugar a un partido con fuertes semejanzas al modelo profesional electoral. Desde el centro político, se llevó adelante la organización del partido, más como la construcción de un nuevo proyecto que como la articulación de estructuras preexistentes; se fortalecieron los grupos ya formados de militancia territorial y se crearon nuevos allí donde no los había, a la vez que se integraron las distintas acciones de campaña, unificando todo bajo una única estrategia integrada de comunicación política. Todo ello dio lugar a niveles de organización de campaña muy poco habituales, especialmente cuando el principal recurso es la participación no rentada. La campaña fue también una oportunidad para la incorporación de una gran cantidad de militantes que se acercaban atraídos por las características del nuevo partido, pero fundamentalmente por la creencia en el intendente. Esto daba lugar a alguna contradicción en términos de fortaleza partidaria, en la medida que su principal atractivo, la fuerza de la imagen del intendente, también opacaba a la organización.

En síntesis, es posible observar un escenario donde claramente Sabbatella era mejor candidato que Juanchi en todos los aspectos, tenía mejor imagen y más intención de voto, era reconocido por su honestidad, por la manera en que ejercía el cargo, por su relación con los vecinos, siendo cuestionado por algunas deficiencias en las políticas ejecutadas. Sin embargo, la situación era distinta si se la abordaba desde la perspectiva de los partidos, ya que el justicialismo estaba mejor posicionado y, en cambio, Nuevo Morón era desconocido y tenía poca vinculación con la alta imagen de su candidato.

Análisis estadístico: los motivos del voto

Hasta aquí describimos cómo la campaña a intendente iba tomando un cariz de diferenciación y oposición de candidatos, cómo en el caso de Sabbatella predominaba la fortaleza de su imagen, pero cómo desde el punto de vista partidario, el justicialismo era notablemente más fuerte. Ahora es necesario corroborar mediante el análisis estadístico qué influencia tenían estos temas en la intención de voto a intendente, para lo cual se expondrán los resultados de un modelo de regresión logística construido a partir de una muestra de 914 casos realizada a mediados

del mes de agosto¹³. Para ello se tomó como variable dependiente la intención de voto por candidato y se dicotomizaron las respuestas entre quienes pensaban votar a Sabbatella y quienes no. De todas las variables incluidas en el estudio (evaluación de dirigentes políticos, de servicios municipales, indicadores de corte de boleta, consumo de materiales de campaña, etc., además de todas las socioeconómicas y demográficas) se seleccionaron aquellas que conservaron significación estadística y robustez a medida que el modelo se volvía más complejo. Todas las variables independientes se dicotomizaron, privilegiando la categoría de respuesta asociada con el voto a Sabbatella. Respecto de la pregunta si la gestión del intendente era honesta, se contrastó la respuesta positiva contra la negativa o la no opinión, y lo mismo se hizo con las variables preocupación, aprobación de gestión y voto anterior. Las variables de mención espontánea a Sabbatella entre los candidatos a intendente conocidos y de voto negativo a Juanchi ya se medían originalmente con una escala dicotómica. El modelo final se detalla en la Tabla 4.

Tabla 4

Modelo explicativo de intención de voto a Sabbatella en las elecciones a intendente de Morón. Regresión logística, agosto de 2003

VARIABLES	Coef. de regresión	Error standard	Wald	Sig.
Constante	-2,842	0,247	132,480	0,000
Honestidad	0,909	0,201	20,405	0,000
Preocupación	1,370	0,196	48,917	0,000
Aprobación de la gestión	1,272	0,201	39,902	0,000
Conocimiento de candidatura de Sabbatella	1,093	0,192	32,247	0,000
No voto a Juanchi Zabaleta	1,058	0,275	14,823	0,000
Voto PJ 1999	-0,531	0,231	5,265	0,022
Voto Alianza 1999	0,496	0,203	5,948	0,015
% predicción correcta total	81,7	-	-	-
Cox & Snell (pseudo R ²)	0,38	-	-	-
Número de casos	909	-	-	-

¹³ Consultora Opinión, 914 casos, muestra aleatoria polietápica con selección final del entrevistado según parámetros de sexo y edad, entre el 9 y el 13 de agosto de 2003.

Como surge del gráfico, comparando el indicador Wald se observa que la variable más importante a la hora de explicar la intención de voto a Sabbatella es la preocupación por los problemas de los vecinos del distrito, en segundo lugar la aprobación de su gestión de gobierno, en tercero la instalación de Sabbatella como candidato, en cuarto lugar la honestidad del gobierno, en quinto el voto negativo hacia Juanchi y, por último, el voto De la Rúa y Duhalde en 1999. Todos ellos aparecen como variables significativas y complementarias en la intención de voto a Sabbatella, de modo tal que a medida que un elector posee alguna de las categorías mencionadas la probabilidad que vote por el intendente se va incrementando, como lo muestra la Tabla 5.

Tabla 5

Probabilidad estimada de voto a Sabbatella, según cantidad de elementos explicativos presentes. Medias comparadas, agosto de 2003

Probabilidad estimada de votar a Sabbatella	Cantidad de categorías explicativas positivas							
	0	1	2	3	4	5	6	7
Media estimada	0,03	0,07	0,17	0,36	0,64	0,81	0,91	0,97
Error standard	(0,000)	(0,002)	(0,005)	(0,010)	(0,010)	(0,005)	(0,001)	(0,000)

Sin embargo, no todas las variables presentan impacto similar, como surge de la comparación de variables en el ejercicio de regresión de la Tabla 4; a su vez, es probable que muchas de estas variables redunden en la explicación del voto a Sabbatella debido a altos grados de interdependencia entre variables. Como ya vimos al analizar la evaluación de servicios, el fenómeno de interdependencia y, dentro de éste el de redundancia, se puede estudiar con análisis factorial, por lo cual se realizó un ejercicio de este tipo con las siete variables seleccionadas. La Tabla 6 muestra sus resultados.

Es posible observar la alta asociación que presentan la honestidad, la preocupación y la aprobación de la gestión respecto del factor 1, algo similar a lo ocurrido con el factor llamado “actitudinal” en la evaluación de servicios. En segundo lugar, vemos también una alta asociación entre las variables electorales agrupadas en el factor 2. Por último, las variables voto negativo e instalación de Sabbatella como candidato se unen en el factor 3, si bien esta última variable presenta un coeficiente medianamente asociado con el factor. Es posible, entonces, reagrupar las siete

Tabla 6

Interdependencia de variables explicativas de intención de voto a Sabbatella. Análisis factorial, rotación Varimax, agosto de 2003

Variables de impacto en la intención de voto a Sabbatella	FACTORES		
	1	2	3
% Varianza explicada	32,6	19,2	13,9
Honestidad de la gestión	0,82		
Preocupación de la gestión	0,82		
Aprobación de la gestión	0,76		
Voto a Duhalde en 1999		-0,85	
Voto a De la Rúa en 1999		0,83	
No voto a Juanchi			0,90
Instalación de Sabbatella			0,54

* Las celdas vacías refieren a correlaciones consideradas bajas por ser menores a ,3.

variables en tres factores explicativos conceptuales: la aprobación y confianza en la gestión, las referencias electorales y la dinámica competitiva y comunicación política en el marco de la campaña local.

Para completar el análisis del impacto de estos factores en la intención de voto a Sabbatella, se seleccionaron algunas de las variables que conforman los tres factores (a fin de privilegiar motivos complementarios) y se calculó la probabilidad de voto a Sabbatella según la combinación de distintas respuestas posibles. Del primero, se eligió la variable *preocupación del gobierno por los vecinos* y la *aprobación de gestión*, del segundo fue seleccionado el *voto anterior por el PJ* y del tercero fue seleccionada la *mención a Sabbatella como candidato*. Así, se llegó a la estimación de la probabilidad de voto que se muestra en la Tabla 7, que presenta como virtud coeficientes directamente interpretables (por ejemplo, para el caso de un elector que aprobara la gestión de Sabbatella, que opinara que ésta se preocupa por los vecinos, que supiera que Sabbatella es candidato y que en 1999 no hubiera votado por el justicialismo, la probabilidad de tener intención de votar al intendente sería del 90 por ciento [0,90 en la Tabla]; en el otro extremo, quien opinara negativamente de la gestión, no supiera que Sabbatella era candidato y hubiera votado al PJ en 1999, tendría una probabilidad de votarlo de 4 por ciento [0,04]).

Tabla 7

Probabilidad estimada de voto a Sabbatella en 2003, según combinación de 4 variables explicativas. Regresión logística, agosto de 2003

¿El gobierno munic. se preocupa por los vecinos?	¿Aprueba la gestión municipal?	Mención espontánea de la candidatura de Sabbatella	Voto al PJ en 1999	
			Sí	No
Sí	Sí	Sí	0,80 (.009)*	0,90 (0,003)
		No	0,54 (0,024)	0,71 (0,013)
	No	Sí	0,43 (0,030)	0,64 (0,027)
		No	0,18 (0,034)	0,32 (0,031)
No	Sí	Sí	0,39 (0,026)	0,60 (0,015)
		No	0,17 (0,021)	0,31 (0,022)
	No	Sí	0,16 (0,016)	0,24 (0,011)
		No	0,04 (0,003)	0,09 (0,005)

* Errores estándar entre paréntesis.

Con esta información es posible corroborar la segunda hipótesis. Ésta sostenía que la intención de voto a Sabbatella se sustentaba, en primer lugar, en actitudes y valores atribuidos a su gestión de gobierno; en segundo, en la dinámica política de las campañas; y, por último, en la tradición partidaria del electorado. La Tabla 4 nos muestra el impacto relativo de los factores y la Tabla 6 nos muestra cómo las variables se organizan en torno a los tres factores mencionados en la hipótesis. Entre ambas es posible observar que la aprobación y la confianza en el gobierno de Sabbatella, en concordancia con el análisis de los factores que explicaban el apoyo a su gestión, representaron el motivo principal de su fortaleza electoral. En segundo lugar, también parecen haber pesado las acciones de campaña que contribuyeron a instalarlo como candidato y a resaltar su figura en contraposición con los otros candidatos. Por último, queda claro también que habiendo un motivo de diferenciación de los candidatos en juego y habiéndose estructurado una campaña eficaz para que éstos se transformen en *issues* centrales de la disputa, la tradición partidaria, aun sin perder totalmente su impacto, queda en un segundo plano.

Esta segunda hipótesis parece confirmar las ideas de Manin, en particular que la manera de votar de un mismo electorado cambia según lo que parece estar en juego en cada elección como así también según el principio de escisión que se instaurara en la campaña. Cuando no parece haber opciones claramente diferentes y significativas para el público,

la fidelidad partidaria heredada tiende a ser uno de los factores que define una elección; cuando, por el contrario, esta contraposición ocurre, la fidelidad declina. En este sentido, se puede afirmar que el fuerte contraste entre candidatos y la diferencia entre la apuesta al apoyo presidencial por un lado, y la apelación a las virtudes personales del candidato por el otro, le otorgó sustancia a la campaña local. Y este contraste parecía beneficiar claramente a Sabbatella. Por si fuera poco, Zabaleta, para que no lo confundan con Sabbatella, sacó a relucir su apodo “Juanchi” hasta en la boleta electoral. En un aspecto más importante aún, las categorías de Manin también parecen acompañar el caso Sabbatella, al definir a la confianza en los representantes como el rasgo decisivo del funcionamiento actual del gobierno representativo. Esta confianza no sólo se transforma en un factor fundamental para el candidato, sino que duplica su efecto, por ser difícil de contestar para contrincantes que no logran ser reconocidos por la mayoría del electorado.

El fenómeno del (no) corte de boleta

A pesar que el panorama era alentador para Sabbatella, aún no quedaba resuelta la incertidumbre de presentarse con un partido muy poco conocido y mayoritariamente desligado de él. Esta brecha era un problema para el joven de Castelar, ya que el 14 de septiembre, en el mismo cuarto oscuro y con las mismas boletas, se llevarían a cabo también elecciones para diputados nacionales, provinciales y, especialmente, gobernador. Esto provocaba temores en su equipo respecto del impacto negativo que la elección de gobernador pudiera generarle.

Algunas cosas se sabían respecto del corte de boleta: entre el 50 por ciento¹⁴ y el 61 por ciento¹⁵ de la población de Morón, decía haber cortado boleta en alguna oportunidad. También se sabía, con la medición del mes de agosto¹⁶, que de los electores con intención de votar a Sabbatella el 58 por ciento sabía que para votarlo con candidato a gobernador era necesario cortar boleta, que el 48 por ciento pensaba cortar boleta, que el 46 por ciento decía haber cortado boleta anterior-

¹⁴ Consultora Equis, julio de 2003.

¹⁵ Consultara Equis, febrero de 2003.

¹⁶ Consultora Opinión, agosto de 2003.

mente y que, prestos a elegir entre la boleta de Sabbatella y la del candidato a gobernador que pensaban votar, el 44 por ciento elegía a Sabbatella, el 39 por ciento elegía cortar boleta y sólo el 10 por ciento privilegiaba la boleta de gobernador. Existía aún otro dato llamativo. Cuando se cruzaban las intenciones de voto a gobernador e intendente (Tabla 8), se observaba que la intención de voto no sólo era transversal para Sabbatella, sino también para los otros candidatos, en especial, para el 20 por ciento de Juanchi. En consecuencia, la inclinación a construir el voto como un collage de candidatos más allá de la pertenencia partidaria, no parecía ser un monopolio de los simpatizantes de Sabbatella sino una característica propia de todo el electorado. La incertidumbre estaba dada con relación a cómo se repartirían los electores con intención de votar a Sabbatella según los tres caminos posibles: elegir sólo la boleta de Sabbatella (sólo el 8 por ciento decía votar en blanco para gobernador), cortar boleta (menos de la mitad parecía tener la experiencia necesaria) o, simplemente, privilegiar el voto partidario o la candidatura a gobernador y resignar el voto a Sabbatella.

El final de la historia es conocido. Como dijimos al principio el 16 por ciento de los electores votó a Sabbatella sin candidato a gobernador y el 38 por ciento restante cortó boleta, según los resultados de una encuesta en boca de urna¹⁷, lo que demuestra que el “problema” del corte de boleta prácticamente no disminuyó en nada la intención de voto al intendente. Sin embargo un dato llama poderosamente la atención y es que la transversalidad del voto a intendente que surgía de las encuestas preelectorales, sólo se confirmó con Sabbatella y, en menor medida, con Rousselot. La Tabla 8 muestra la brecha entre las preferencias de la población un mes previo a las elecciones y la decisión finalmente tomada.

¹⁷ Consultora Opinión, 2422 casos en 40 centros de votación. Muestra estratificada por secciones electorales, con selección aleatoria de centros de votación y selección final del entrevistado según parámetros de sexo y edad.

Tabla 8

Impacto de elecciones simultáneas en el (no) corte de boleta. Comparación de datos preelectorales (agosto 2003) y resultados en boca de urna (% columna)

PARTIDO	FUENTE	I N T E N D E N T E									TOTAL	
		NM	PJ	FPB	AF	ARI	UCR	RCR	FL	Blanco		
C O B E R N A D O R	PJ	Preelec	40	43	17	s/d	12	13	23	23	16	35
		B.Urna	28	84	5	-	10	13	3	18	15	36
	FPB	Preelec	10	11	22	s/d	6	-	8	31	11	10
		B.Urna	6	4	89	-	1	-	3	16	4	9
	AF	Preelec	10	15	11	s/d	-	-	23	23	11	12
		B.Urna	8	4	2	96	-	-	6	51	6	9
	ARI	Preelec	6	4	-	s/d	35	-	-	-	-	5
		B.Urna	11	1	1	-	86	-	-	-	-	9
	UCR	Preelec	6	3	-	s/d	-	63	8	-	-	5
		B.Urna	5	1	-	-	-	87	-	-	1	4
	RCR	Preelec	2	2	17	s/d	-	-	-	-	-	2
		B.Urna	4	1	1	-	-	-	84	2	-	4
	Blanco	Preelec	8	11	22	s/d	12	12	8	14	56	11
		B.Urna	29	4	2	4	-	-	3	6	74	20
	Otros	Preelec	7	2	6	s/d	23	12	8	4	5	6
		B.Urna	9	1	-	-	3	-	-	2	-	9
	Ns-nc	Preelec	11	9	6	s/d	12	-	-	4	-	14
		B.Urna	1	1	1	-	-	-	-	4	-	1

Siglas: NM: Nuevo Morón; FPB: Fr. Pop. Bonaer.; AF: Acción Feder. (Patti); FL: Fr. Por la Lealtad (Rousselot).

Como surge de los datos, entre el 80 y el 90 por ciento de los votos que consiguen los candidatos a intendente provienen de la boleta partidaria, salvo para Sabbatella y Rousselot; sin embargo, tan sólo un mes antes la intención de votar de esta manera en casi ningún caso superaba el 40 por ciento. Si se toma en serio la intención de voto declarada por los entrevistados, se debe colegir que hay algo que influye en el electorado induciéndolo a modificar su voto al momento de la elección. La principal sospecha se dirige, obviamente, hacia las elecciones simultáneas.

Esta observación nos obliga a dar cuenta de dos fenómenos, ¿por qué tiene tanto impacto en el voto local la elección simultánea?, y ¿por qué no ocurrió con Sabbatella lo mismo que con los otros candidatos? En cuanto al primer punto, puede conjeturarse que las elecciones simultáneas y los partidos políticos tienen el efecto de reducir los costos de información¹⁸ que supone para un votante poseer un

conocimiento sustantivo de la mayoría de candidatos y propuestas que se presentan en una elección. Sin extendernos en un tema que escapa a los alcances de este trabajo, en un sistema de voto obligatorio y plurinominal, los elementos que potencialmente podrían tenerse en cuenta para tomar una decisión electoral “racional” se elevan exponencialmente; a su vez, la obligatoriedad impone esta operación tanto para quienes tienen mucho interés político, como para quienes tienen poco. Los partidos o los candidatos “principales” resuelven este problema condensando en una decisión “primordial” (la elección del partido o del candidato para el cargo principal) muchas decisiones secundarias (la de todos aquellos que integran la lista, en sentido vertical y horizontal). La Tabla 9 nos muestra cómo la performance de conocimiento, instalación de la candidatura y evaluación se vincula con el corte de boleta, de modo tal que el corte es casi nulo para los candidatos poco conocidos o conocidos pero con una evaluación mediocre, es negativo para los conocidos y mal evaluados y positivo para los conocidos y bien evaluados.

Tabla 9

Indicadores de performance de candidatos y porcentaje de votos obtenidos con corte de boleta, agosto de 2003.

	Sabbatella	Rousselot	Juanchi	Bonapelch	Dorfman
Tasa de respuesta para evaluación (1)	91,2	94,6	65,0	21,3	10,7
Mención de candidatura (1)	69,9	18,3	71,8	23,3	1,4
Evaluación (puntaje promedio) (1)	6,3	1,5	3,9	3,2	3,7
% de corte de boleta (2)	70,7	45,7	16,2	10,2	18,1
Votos del int./votos del gob. mismo partido (2)	3,10 (3)	0,22	0,63	0,57	0,35

(1) Preelectoral agosto 2003 / (2) Boca de urna / (3) Se tomó como divisor los votos en blanco a gobernador

Esta observación permite responder por qué algunos candidatos locales logran superar el arrastre de la lista sábana horizontal. La clave está en los términos “primordial y secundario” que mencionamos antes, ya que no necesariamente la elección a intendente es *per se* la elección se-

¹⁸ Para profundizar el problema de los costos de información en la democracia, véase Downs (1957). Respecto de los partidos políticos como instituciones que resuelven este problema, puede consultarse Abal Medina (1998).

cundaria por tener varias boletas a su izquierda. Más aún, como vimos en la hipótesis 2, las campañas locales también cuentan a la hora de definir el voto, entre otras cosas porque compiten no sólo contra los candidatos a la misma categoría sino también contra los otros candidatos de otras categorías. En este caso Sabbatella (y Rousselot en menor medida y distinto sentido) era un candidato primordial por peso propio e incentivaba a cortar boleta o a resignar al resto de los candidatos. Sabbatella, junto con Rousselot, habían sido intendentes y eran candidatos fuertes para la población local, Sabbatella por su buena imagen y Rousselot por su mala. El resto de los candidatos eran desconocidos, o conocidos pero sin opinión relevante para la mayoría de la población. Con relación al papel del partido como “reductor” de los costos de información, ya vimos por qué había declinado su importancia.

En síntesis, si Sabbatella parece ser la expresión de un cambio en la forma de gobernar y logra obtener la confianza de la mayoría de los moronenses, es posible que el afán por conservar su gobierno lleve a los ciudadanos a realizar un esfuerzo “extra” e invertir un poco más de tiempo que el habitual en resolver los artilugios de los sistemas electorales. El caso de Sabbatella nos diría que no es cierto el principio que sostiene que los electores no se toman la molestia de cortar boleta; lo que ocurre es que, para hacerlo, parece necesario que posean motivos suficientes.

Conclusiones

Afirmar que los partidos políticos, sus candidatos y los lazos que ambos establecen con el electorado son distintos en la actualidad de lo que fueron en los albores del retorno de nuestro país a la democracia, tiene muy poco de novedoso. Sin embargo, sí parece serlo el surgimiento de nuevos liderazgos capaces de superar el peso de los aparatos partidarios. La importancia es mayor aún cuando estos fenómenos se producen en el conurbano bonaerense. Allí se concentra la mayor cantidad de electores de todo el país; allí las estructuras políticas de los partidos tradicionales conservan buena parte de lo que fueron; y allí también la dinámica de la comunicación política local muestra la yuxtaposición de distintas fuentes de información política (medios masivos de comunicación, medios locales, partidos políticos, líderes de opinión, canales informales de

contacto entre vecinos, etc.), complejizando tremendamente los mecanismos de difusión de los hechos políticos municipales. No es la situación de la Capital Federal, donde las elecciones son tema de los medios nacionales, ni en los distritos más chicos, donde la cercanía de representantes con líderes de opinión y representados otorga a la comunicación directa una alta efectividad.

El conurbano es más bien un híbrido dentro del interminable área metropolitana, con identidades y dinámica comunicativa local sin fronteras bien definidas y superpuestas con otras identidades y espacios de intercambios simbólicos más vastos. Pareciera lógico que el comportamiento electoral en esos municipios respete las tradiciones partidarias, la estratificación social y las tendencias políticas predominantes. Sin embargo, el caso de Morón parece decir que es posible también que en una elección cobren mayor importancia otros factores. Este trabajo intentó mostrar cuáles eran esos factores y el porqué de su relevancia.

Principalmente se afirmó que el éxito de Sabbatella tanto al frente del gobierno del municipio de Morón como en las elecciones de septiembre de 2003 se basó en la confianza otorgada de la ciudadanía hacia un estilo de gobernar antes que en el éxito de políticas programáticas particulares, en las características sociales, ocupacionales o demográficas del electorado o en la tradición electoral. En el nuevo contexto de relaciones entre ciudadanos e instituciones políticas que se abre luego del reinado de los partidos de masas, esta confianza parece ser vital. A pesar que el monopolio de ciertos dirigentes locales tiende a opacar este hecho, y vuelve verosímiles interpretaciones de los resultados electorales basadas principalmente en el voto cautivo, en las condiciones sociales o las prácticas clientelares (y aun reconociendo el impacto parcial de estas variables) incluso en distritos donde gobiernan históricamente intendentes de partidos tradicionales, la confianza y aprobación de la gestión tienen un impacto primordial en la explicación del voto (Moreno del Campo, 2004). El líder político, esa persona que apela a ocupar un espacio simbólico impregnado de responsabilidad por las consecuencias de sus actos, adquiere un peso cada vez mayor; la prerrogativa que asume en el ejercicio del cargo hace de la confianza un valor central a la hora de poner en marcha los mecanismos de sujeción del gobierno a la voluntad popular. Las ideas de Manin parecen reforzar la apuesta de Sabbatella, y Sabbatella parece reforzar las ideas de Manin.

También se intentó demostrar el peso que la dinámica de las campañas políticas tiene en el orden local cuando se estructura una competencia por cargos relevantes entre figuras que emergen, ante los ojos del electorado, como marcadamente distintas. En esas ocasiones, las escisiones electorales pueden superar el peso de las pertenencias sociales y las tradiciones partidarias, sin que esto suponga la desaparición de los partidos políticos, ya que éstos bien pueden cambiar la composición social de sus electorados y su orientación ideológica y seguir existiendo (Gervasoni, 1998). Éste es el núcleo argumental de pensar a la democracia moderna como representativa y liberal antes que como una homología estructural entre sujetos sociales y políticos: escindir y otorgar autonomía al ámbito de los representantes (partidos, gobiernos, dirigentes, gobernantes) del de los representados (sociedad civil, clases, grupos, culturas, etc.).

Por último, al analizar el fenómeno del corte de boleta, se corroboró el impacto que el sistema electoral de elecciones simultáneas para distintos cargos provoca en el comportamiento electoral. Este impacto denota el peso que los partidos siguen teniendo a la hora de “condicionar la conducta política (el voto) de los ciudadanos” (Adrogué y Armesto, 2002) y de construir la imagen de los candidatos, en lo que Adrogué y Armesto llamaron “campos de significación partidaria”. Sin embargo, el caso Sabbatella demuestra que la importancia de los partidos no determina ni la “cautividad” del voto ni la imposibilidad de romper la inercia que provoca la lista sábana horizontal. En un sentido más profundo, lo que no implica es la dependencia unidireccional de los candidatos respecto de los partidos. Sabbatella no sólo ganó con un partido, ganó *especialmente construyendo un partido*. Durante el 2002 no tenía partido, ni dinero, ni demasiadas certezas sobre cuanto resistiría su imagen a las travesías de la crisis, sólo compartía con algunas personas la intención de sostener un proyecto político. Y así construyeron un partido que fue vital en la contienda electoral local, donde la televisión es inaccesible y las herramientas de comunicación sólo comprenden las gráficas callejeras y distintas formas de comunicación por medio del contacto directo. El éxito de la experiencia se debe también al cumplimiento de la expectativa más básica de los ciudadanos hacia los partidos, la de construir un proyecto político y organizar las acciones para defenderlo expresivamente en el espacio público.

La imagen del candidato no necesariamente tiene que ser destructiva respecto al partido; en el caso de Sabbatella y Nuevo Morón, el candidato parece ser el motor para la construcción del partido. Es habitual ver a los liderazgos personales como una amenaza para las democracias representativas en la medida que tienden a motivar sus características “delegativas”. Sin embargo, estas interpretaciones tienden a descuidar que, a la base del problema, se encuentra una crisis de confianza que da lugar a distintos “*indictments*” (Ver Armony y Armony, 2002) hacia el sistema político, tanto a partidos y dirigentes, como a Estado y gobernantes. El origen de los *indictments* no es fácil de rastrear ni está despojado de controversias; sin embargo, otra cosa que se intentó plantear aquí es que en ningún caso llegan a constituir una crisis del carácter representativo de la democracia, antes bien expresan desajustes muy propios de la representación política liberal, entendida como la escisión entre representantes y representados de la actividad política en democracia. Es lo propio de estos sistemas, siguiendo a Manin, la independencia relativa de los gobernantes respecto de los gobernados; y de ninguna manera está asegurado, siguiendo a Rinesi, que en la política como metáfora teatral los actores sean buenos ni que al público le guste la función por el mero hecho de haber adquirido una entrada. En todo caso, el día que se abre otra sala y se agrega alguna nueva obra a la cartelera el público podrá optar por presenciar un espectáculo distinto. Otra cosa es la acción política cuando tanto espectadores como actores actúan y expectan a la vez, sin que un campo esté taxativamente escindido del otro.

¿Cómo se podría superar entonces, la falta de confianza hacia partidos y dirigentes? Una posibilidad es generando confianza (más allá que ésta se origine en un dirigente o un partido). En este sentido, el resultado de las elecciones de 2003 en Morón es por lo menos novedoso al dar cuenta que, incluso en el conurbano bonaerense, la confianza de la ciudadanía puede ser motivo suficiente para superar a los partidos y prácticas políticas tradicionales. Sabbatella y Nuevo Morón podrían ser integrantes del grupo de casos que demuestran cómo este problema puede resolverse no con menos actividad política sino con más y más diversa.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (h) (1998). “¿Crisis o metamorfosis de la representación política? Reflexiones en torno a la hipótesis de Bernard Manin”, en *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Adrogué, Gerardo y Melchor Armesto (2002). “Aún con vida”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160.
- Armony, Ariel y Víctor Armony (2002). *Indictments, Myths, and Citizen Mobilization in Argentina*, mimeo.
- Barómetro de Gestión Municipal (2002). Informes de evolución de indicadores, mayo y noviembre, Municipio de Morón.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row.
- Eco, Humberto (1995). *Apocalípticos e integrados*. Barcelona, Colección Fábula, Editorial Lumen.
- Equis (2002-2003). *Estudios de coyuntura sociopolítica*, Partido de Morón, diciembre-agosto.
- Gervasoni, Carlos (1998). “El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista” en *Boletín SAAP*, N° 6, Buenos Aires.
- Habermas, Jürgen (1995). *Historia y crítica de la opinión pública. Investigaciones sobre una categoría de la sociedad burguesa*. Barcelona, Gustavo Gilli.
- Manin, Bernard (1992). “Metamorfosis de la representación”, en M. Dos Santos, *¿Qué queda de la representación?*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Moreno del Campo, Hilario (2004). “Cuando un partido se va”, en *Textos*, N° 5, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Delegative Democracy?”, Kellogg Institute Working Paper, University of Notre Dame.
- Opinión (2003). *Estudio de opinión pública en el municipio de Morón*, agosto.
- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.
- Rinesi, Eduardo (1994). *Ciudades, teatros y balcones*, Buenos Aires, Ediciones Paradiso.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Touraine, Alain (1995). “Comunicación política y crisis de representatividad”, en *El nuevo espacio público*, 2° edición, Barcelona, Gedisa.

Palabras clave

Representación - comportamiento electoral - gobierno local - partidos políticos - liderazgo

Key words

Representation - electoral behaviour - local government - political parties - leadership

Abstract

This paper is an attempt to explain Martín Sabbatella's victory in Morón Mayor's elections in September 2003, in relation to the debate about new ways of political representation. Specifically, the evidence of changes in the parties' organizative structures, in the labor sphere and, also, in political communication, turns necessary to abandon the conception of political representation as a structural homology between social and political actors, in order to obtain a better understanding about the centrality of political personalization and citizen trust in leaderships and representatives. From this view, the reasons for the approval of his local administration, the causes of that maintained his intention of vote and the ticket splitting phenomena, or, precisely, the consequences of simultaneous elections in the electoral arrangement in the local level are analyzed. Sabbatella's success could be understood as a piece of evidence on the importance of the role of leaderships in the (re)construction of political parties and, more generically, in the strengthening of the political activity as a mechanism of collective and democratic coordination in the social decision making process.

Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas*

SEBASTIÁN ETCHEMENDY
Universidad de California, Berkeley

Este artículo argumenta que, según el lugar que ocupan las organizaciones sindicales en las coaliciones neoliberales, desde la inclusión democrática hasta la prohibición y represión abierta de la actividad sindical, se genera un intercambio o trade-off entre los niveles de (des)regulación laboral en la economía formal y el tamaño de compensaciones destinadas a los desempleados y los trabajadores pobres de la economía informal. El análisis comparado de los casos de Chile (1973-1989), Argentina (1989-1999) y España (1982-1996) revela que cuanto mayor es la inclusión de las organizaciones sindicales en el proceso de diseño de políticas, menor es el alcance de la reforma del sistema tradicional de relaciones laborales. Por otro lado, a mayores niveles de exclusión del actor sindical, mayor es el grado de desregulación de la legislación laboral. Además, cuando los sindicatos son excluidos de la coalición neoliberal ó reprimidos, la importancia relativa de las políticas compensatorias en forma de subsidios al desempleo destinados a los desocupados o trabajadores del sector informal es mayor.

Introducción

Tanto en América Latina como en Europa el rol de los sindicatos en las coaliciones de gobierno ha sido crucial para explicar la organización del mercado de trabajo en la primera parte del siglo pasado¹. Sin embargo, los patrones nacionales de coalición han sido paradójicamente igno-

* Publicado originalmente en *Comparative Politics* (2004), Vol. 36, N° 3. Traducción de Gastón Gertner, controlada por el autor.

¹ Para el caso europeo véase, dentro de una vasta literatura, Esping Andersen (1985), para América Latina, Collier y Collier (1991).

rados en la mayoría de los estudios sobre desregulación laboral en los países en desarrollo². Este artículo argumenta que la posición que ocupan los sindicatos en la coalición gobernante incide sobre la modalidad de desregulación laboral que se lleva a cabo en los países que encaran reformas pro mercado, y sobre el tipo y destinatario de las políticas de compensación orientadas a amortiguar los costos sociales de las reformas. Más específicamente, mi argumento es que según el lugar que ocupan las organizaciones sindicales en las coaliciones reformistas, que va desde la inclusión democrática hasta su represión abierta, se genera un intercambio o *trade-off* entre el nivel de (des)regulación laboral en el sector formal de la economía y las compensaciones destinadas a los desocupados y a los trabajadores no organizados vinculados a la economía informal.

La literatura más reciente acerca del rol de los sindicatos en las economías en transición en América Latina y Europa del Sur minimiza la importancia de los patrones nacionales de relación Estado-sindicatos para dar cuenta de diferentes tipos de reformas laborales. El trabajo de Victoria Murillo (2001) por ejemplo, sugiere que los responsables de introducir las reformas tienden a ser más sensibles a las demandas de los sindicatos —entre ellas aquellas asociadas a la reforma laboral— cuando existe monopolio sindical de representación, una condición que, sugiere Murillo, acrecienta el poder negociación sindical. Sin embargo, su análisis se restringe a tres casos que comparten una tradición corporativista similar (Venezuela, Argentina y México), y su explicación de las concesiones gubernamentales se concentra en definitiva en las interacciones sectoriales entre los reformadores y los sindicatos de rama, relegando los patrones de coalición a nivel nacional. Desde una perspectiva distinta, Raúl Madrid (2002) sostiene que las reformas laborales y de los sistemas de pensión resultan más costosas a los jefes sindicales que las reformas impositivas o la liberalización del comercio. Consecuentemente, la oposición de las organizaciones sindicales a las reformas laborales es más fuerte, y la consiguiente probabilidad de que se lleven a cabo es menor. El enfoque de Madrid ayuda a comparar la dinámica de las reformas laborales con otras reformas de mercado en contextos de liberalización

² Un debate inicial se focalizó más en las consecuencias económicas y en la conveniencia de la reforma laboral que en la política de su implementación. Véase Edwards y Lustig (1997), Horton, Kanbur y Mazumdar (1994) y Márquez (1995).

económica. Sin embargo, como en el trabajo de Murillo, el autor se concentra en el estudio de dos casos similares en los que las reformas laborales fueron relativamente bloqueadas (Argentina y México), limitando la posibilidad de explicar patrones diferentes de desregulación. Por otro lado, María Cook (2002) sí se concentra en las distintas modalidades de reforma. Su argumento es que las reformas que se llevaron a cabo en contextos de transición democrática han ido en la dirección de extender los derechos del trabajador, mientras que en contextos de consolidación democrática y reformas neoliberales los gobiernos tienden a impulsar medidas de flexibilización laboral. Aun cuando el trabajo de Cook ofrece aproximaciones interesantes para entender las olas sucesivas de reformas laborales en América Latina, este argumento sobre “secuencias” de reforma no explica los tipos alternativos de reformas laborales que se dan bajo gobiernos altamente liberalizadores³.

Este artículo explora las consecuencias de distintos patrones nacionales de coalición y de relación Estado-sindicatos sobre las reformas laborales en contextos de amplia liberalización del mercado. Pocos analistas pondrían en duda que los casos de Chile bajo Pinochet (1973-1989), Argentina durante la administración de Menem (1989-1999) y España bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE, 1982-1996) entran en esta categoría de análisis. La primera gran división en la modalidad de relación gobierno-sindicatos alude al carácter represivo o no del régimen. El caso de Chile ejemplifica una forma represiva en las relaciones gobierno-sindicatos. Las otras dos modalidades tienen lugar bajo gobiernos no represivos: las organizaciones sindicales pueden o bien estar incluidas en la coalición gobernante o excluidas del proceso de diseño y formulación de las políticas. De acuerdo a tres indicadores, —el comportamiento del bloque parlamentario sindical, las posiciones asignadas a los jefes sindicales en el Ejecutivo y su intervención concreta en la formulación de políticas—, el caso argentino bajo el gobierno de Menem es un caso de inclusión sindical. En cambio, aun cuando en España una minoría del movimiento sindical haya formado parte brevemente

³ Para una perspectiva que se concentra en los destinos de las alianzas entre partidos y sindicatos en el contexto de la reforma económica en América Latina y el sur de Europa véase Burgess (1999). Sobre la probabilidad de concertación social en contextos liberalizadores ver Encarnación (1997) y Pérez (2000). Estos enfoques están, sin embargo, menos interesados en la explicación de tipos alternativos de desregulación laboral en casos de economías liberalizadas.

te del primer gobierno del PSOE, los indicadores antes mencionados hacen de la experiencia reformista en España un caso de exclusión de los sindicatos bajo un gobierno democrático.

La literatura que ha tratado la reforma laboral no sólo tiende a eludir los patrones nacionales de coalición como variable explicativa, sino también tiende a presentar un análisis unidimensional de la reforma laboral; evaluando los casos simplemente en términos de más o menos desregulación⁴. En este trabajo desagrego las políticas laborales en tres componentes: la legislación de contratos individuales (principalmente las regulaciones respecto de los despidos), las relaciones colectivas de trabajo (las regulaciones sobre negociación colectiva), y las políticas compensatorias como ser los programas de empleo y subsidios al desempleo⁵. Tomo de la tradición marxista el término “mercantilización (*commodification*) del trabajo” para resumir aquello que está en discusión en las primeras dos dimensiones. Cuanto más flexibilidad tienen los empleadores para contratar y despedir a los trabajadores, y más descentralizados y fragmentados se vuelven los mecanismos de negociación colectiva (tornándose idealmente en una relación uno a uno entre el empleado y el empleador) menor es el poder que los trabajadores concentran como clase. En otras palabras, cuanto más amplia la desregulación, el trabajo es más propenso a convertirse en un bien de intercambio en el mercado que se rige por las leyes de demanda y oferta al igual que cualquier insumo o materia prima (Véase Esping Andersen, 1990)⁶.

El argumento central de este trabajo es que cada una de las modalidades de interacción gobierno-sindicatos se asocia a tipos alternativos de reforma laboral. En el patrón represivo chileno, la transformación del tra-

⁴ Una excepción es María Lorena Cook quien claramente evalúa las dimensiones de reforma de la legislación de trabajo individual y las relaciones laborales colectivas. Véase Cook (1998).

⁵ En este trabajo me concentro principalmente sobre las compensaciones destinadas a la masa de desocupados. Sin embargo, analizo todas las estrategias de gobierno designadas para atenuar los costos sociales del ajuste, ocasionalmente tomaré aquellas políticas orientadas a mejorar la situación de los pobres y de los trabajadores desorganizados de la economía informal. En resumen, tanto las compensaciones directas al desempleo como los subsidios a los trabajadores desorganizados de la economía informal pueden ser recategorizados como “políticas compensatorias” diseñadas para atemperar los costos sociales del ajuste.

⁶ Esping Andersen se concentra en las políticas sociales para medir el grado de mercantilización (*commodification*) del trabajo. Aquí extendiendo el concepto a la política laboral, pero esencialmente me estoy refiriendo al mismo fenómeno.

bajo en un bien intercambiable en el mercado alcanzó su pico más alto: se introdujo la flexibilización extrema de los contratos individuales de trabajo y las relaciones colectivas se volvieron extremadamente descentralizadas. Sin embargo, en Chile un sistema bastante amplio de políticas compensatorias amortiguó el ajuste sobre los trabajadores pobres y desocupados. El caso argentino es el reflejo inverso de Chile. La flexibilización de los contratos individuales avanzó a un ritmo lento y hacia el final del gobierno de Menem fue revocada en buena medida. Sin embargo, los programas nacionales de compensación a los desocupados y a los pobres fueron muy limitados. Finalmente, en el caso español, el proceso de mercantilización del trabajo avanzó, aunque las reformas se concentraron más sobre las relaciones individuales de trabajo que sobre las relaciones laborales de carácter colectivo. Las políticas de compensación fueron importantes en España, aunque cubrieron un porcentaje menor de desocupados y de trabajadores informales que en el caso chileno.

En otras palabras, el lugar de los sindicatos en las coaliciones neoliberales genera un intercambio o *trade-off* entre el nivel de mercantilización del trabajo y el tamaño y destino de las políticas compensatorias a los excluidos. Cuanto mayor es el grado de represión y/o exclusión de las organizaciones sindicales en las coaliciones de gobierno, mayor es el nivel de mercantilización del trabajo y mayor importancia *relativa*⁷ adquieren las compensaciones destinadas a los pobres y desocupados. Los casos de Chile (alto nivel de mercantilización e importancia relativa alta de las políticas compensatorias) y de España (nivel intermedio en las dos dimensiones) ilustran esta tendencia. Por otro lado, cuando, como en Argentina, las organizaciones sindicales están incluidas en la coalición de gobierno y conforman una parte activa del proceso de diseño y formulación de ciertas políticas públicas, es menos probable que el proceso de mercantilización del trabajo avance en el sector formal de la economía. Al mismo tiempo, los planes de empleo para los desocupados y los pobres en la economía informal son muy limitados. En otras palabras, dentro de estos episodios de liberalización económica, una

⁷ Concentrándome en la importancia *relativa* de las compensaciones para los desocupados y los pobres no sólo estoy midiendo la extensión de los subsidios al desempleo entre los desocupados. También me estoy refiriendo al nivel en el que, dentro de la población trabajadora —i.e sindicatos, trabajadores empleados en el sector formal, trabajadores despedidos de empresas privadas, los desocupados/pobres en general—, las compensaciones se dirigen *sólo* a los últimos. Esta fue la política que siguió el régimen autoritario en Chile. Discuto estos temas en la sección “Compensaciones en el mercado de trabajo”

mayor inclusión de los sindicatos resulta en mercados de trabajo más regulados y en una menor extensión de los programas compensatorios destinados a los desocupados y a los trabajadores sin pertenencia sindical, mientras que la represión se asocia a menor regulación y a un mayor énfasis relativo en políticas compensatorias.

Los mecanismos que vinculan los distintos resultados en la reforma laboral con los patrones de las relaciones gobierno-sindicatos son esencialmente dos. En primer lugar, la inclusión de los sindicatos en la coalición de gobierno permite a los jefes sindicales bloquear y/o corregir los borradores de los nuevos proyectos de legislación laboral. Además, su participación en el proceso de diseño y formulación de políticas les permite hacerse de recursos que, de otro modo, se distribuirían entre los desocupados, como muestra el caso argentino. En segundo lugar, sugiero que hay una explicación más amplia del intercambio entre mercantilización del trabajo y políticas compensatorias. En Chile, como en España, los gobiernos que iniciaron las reformas neoliberales no contaron con los sindicatos como aliados que pudiesen desmovilizar a los trabajadores en un contexto de grandes cambios en la economía y altos costos para la clase trabajadora. En Chile, las organizaciones sindicales fueron blanco de represión, mientras que en España la mayor parte del movimiento sindical —las CC.OO. (Comisiones Obreras) y los sindicatos independientes y regionales— formaron parte de la oposición desde el inicio y estuvieron dispuestas a la movilización para enfrentar el ajuste. En ambos casos el malestar de los sindicatos podía encender la llama de una movilización social general que pondría en peligro la viabilidad del proyecto reformista. En consecuencia, ante la ausencia de un aliado sindical alineado con el gobierno que pudiese contener en forma efectiva la reacción social, la movilización popular fue apaciguada mediante la implementación de diferentes tipos de planes compensatorios. El caso argentino muestra, en cambio, que cuando las organizaciones sindicales están incorporadas a la coalición gobernante y controlan desde arriba la movilización de los trabajadores, la necesidad de redes de compensación social se ve reducida en tanto los canales principales de disenso y oposición popular se mantienen cerrados. El precio que pagan los reformistas en este caso es de una naturaleza distinta, esto es, menos desregulación en el mercado formal, y la obtención de mayores pagos sectoriales a grupos sindicales orientados a mantener el poder institucional de sus organizaciones en un ambiente hostil.

Reforma económica y relación Estado-sindicatos

¿Cuál fue la relación entre los gobiernos y los sindicatos en tanto representantes de la clase trabajadora afectada por el proceso de reforma? En Chile la proscripción de las organizaciones sindicales fue concurrente con un proceso de liberalización económica. La distinción entre los términos de “inclusión y “exclusión” para describir las relaciones gobierno-sindicatos en los casos no represivos de Argentina y España se puede evaluar a partir de tres indicadores: a) el comportamiento de los legisladores que representan a los sindicatos en el Parlamento, b) el nivel de intervención de los sindicatos en el proceso de diseño y formulación de políticas públicas y c) los cargos dentro del Ejecutivo que fueron asignados a representantes sindicales. En el caso español, durante los primeros dos años del gobierno del PSOE, la UGT (Unión General de Trabajadores, la confederación vinculada al socialismo) apoyó la gestión y participó activamente en el tratamiento de varias leyes, aun cuando cuestionó la orientación ortodoxa de la política económica. En tanto que las CC.OO. (Comisiones Obreras, tradicionalmente cercanas al comunismo), siendo el otro sindicato de alcance nacional, y otras organizaciones sindicales regionales/independientes como el sindicato nacionalista del País Vasco y de Galicia, y la CGT (Confederación General de Trabajadores) anarquista de Barcelona formaron parte de la oposición al gobierno desde el inicio. Sin embargo, los problemas con los representantes de la UGT dentro del bloque parlamentario del PSOE surgieron ya en 1985. Nicolás Redondo, el Secretario General de la UGT y representante por el PSOE en el Parlamento, no pudo reformar en forma sustancial la propuesta de reforma del sistema de pensión que presentó el gobierno y votó en contra del proyecto de ley. Posteriormente, el sub-bloque de la UGT dentro del grupo parlamentario socialista desapareció. En Argentina la modalidad fue diferente. Los representantes sindicales dentro del bloque peronista en el Congreso votaron a favor de todos los proyectos de ley que impulsaban la transformación económica (Etchemendy, 1995: 146).

Con respecto al segundo indicador, la mayoría de los analistas de las relaciones gobierno-sindicatos en España afirmarían que pasados los primeros años del gobierno socialista, la influencia de la UGT en el proceso de diseño y formulación de políticas disminuyó considerablemente⁸. En

⁸ Véanse Paramio (1992: 521-538), Burgess (1997) y Espina (1991).

el caso argentino, el movimiento sindical fue capaz de ejercer una gran influencia sobre aquellas áreas de políticas públicas que afectaban sus intereses en forma directa: la legislación del trabajo y las obras sociales. Además, al tratarse la reforma del sistema de previsión y la privatización de YPF, el gobierno modificó el proyecto de ley y aceptó varias de las demandas de los sindicalistas (Llanos, 1998). Finalmente, en lo que hace al tercer indicador —participación sindical en el poder Ejecutivo—, el sindicalismo peronista (o al menos un sector) controló el Ministerio de Trabajo durante los primeros dos años de la administración de Menem, y recobraron un papel importante dentro de esta cartera después de 1996, bajo el ministerio de Erman González. Además, los sindicalistas controlaron una agencia de gobierno clave durante los años menemistas: la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL)⁹. En contraste, en el caso español, ningún jefe sindical ocupó ningún puesto dentro del poder Ejecutivo, y aquellos que lo hicieron después de 1985 ya habían abandonado sus respectivas organizaciones corporativas. En resumen, las organizaciones sindicales en Argentina formaron parte de la coalición de gobierno desde el comienzo de la administración Menem, con sus representantes en el Poder Ejecutivo y en el bloque peronista del Congreso Nacional. La intervención de estos sectores en las rondas de reforma laboral fue una consecuencia natural de estos arreglos, que a su vez reforzaban los patrones de inclusión. En cambio, en España se observa una trayectoria que va desde una inclusión inicial débil de los sindicatos en el gobierno, hacia una exclusión después de 1985¹⁰. Mi argumento es que estos patrones de represión/proscripción (en Chile), exclusión (en España), e inclusión (en Argentina) incidieron en forma decisiva sobre el proceso de reforma laboral y sobre las nuevas formas que tomaron los mercados del trabajo en las economías liberalizadas.

⁹ La Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) es la agencia a cargo de salud (obras sociales) controlado por los sindicatos en la Argentina. Distribuye los subsidios desde el Estado a los sindicatos.

¹⁰ Aunque la ruptura formal tuvo lugar a principios de 1987, de acuerdo a mis tres indicadores, —comportamiento del grupo parlamentario, posiciones asignadas a los líderes sindicales en el Ejecutivo e intervención concreta en el diseño y la formulación de las políticas relevantes—, hay una situación de exclusión de la UGT después de 1985. Véase Burgess (1997: 197-224).

Tabla 1
Características de las reformas laborales bajo procesos
de liberalización económica

	Tipo / de Desregulación		
	Nivel		
	Chile Represión	España Exclusión	Argentina Inclusión
1- Legislación de contratos individuales de trabajo			
Indemnizaciones/ Despidos Restricciones a los contratos permanentes	Alta	Baja	Baja
Contratos temporales	Alta	Alta	Mediana/Baja (después de 1998)
2- Legislación sobre relaciones colectivas			
Monopolio- Fragmentación	Alta	Sin cambios	Sin cambios
Cobertura de la negociaciones colectivas	Alta	Sin cambios	Sin cambios
Nivel de descentralización de las negociaciones colectivas	Alta	Medio	Baja
3- Paquetes compensatorios	Extensivas	Extensivos	Insignificante
Resultado general	Alta mercantilización del trabajo en la economía formal Alta importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados	Mercantilización moderada del trabajo en la economía formal Importancia relativa intermedia de las compensaciones para los pobres/desocupados	Baja mercantilización del trabajo en la economía formal Baja importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados

Trayectorias de la desregulación del mercado de trabajo

En esta parte que resta de este trabajo me propongo analizar tres aspectos cruciales de la política laboral: la flexibilización de los contratos individuales, las relaciones colectivas de trabajo y las políticas de compensación. La Tabla 1 muestra los diferentes patrones de reforma laboral según estas tres dimensiones, así como los resultados generales de la desregulación que observo en estos casos. A continuación, paso a explicar cada una de estas dimensiones de la reforma laboral.

a) Flexibilización de la legislación de contratos individuales

La legislación de contratos individuales es una parte importante de la agenda de reformas neoliberales. Una mayor flexibilidad en los términos de los contratos individuales permite bajar los costos a los empleadores y garantiza a las empresas un mayor poder para tomar fuerza de trabajo de acuerdo a los ciclos del mercado. Típicamente, este impulso hacia la mercantilización del trabajo puede tomar dos formas. La primera es la flexibilización de los contratos individuales de la gran masa de trabajadores, i.e. la reducción del monto de las indemnizaciones que los empresarios deben pagar por despidos y de los aportes que pagan para el sistema de seguridad social. En segundo lugar, la desregulación de las relaciones individuales de trabajo puede resultar en nuevos tipos de contratos para algunos segmentos de la fuerza de trabajo, es decir, para los trabajadores que están recién entrando al mercado laboral o que toman un empleo nuevo. Generalmente, estos nuevos tipos de contrataciones incluyen un período fijo de tiempo después del cual el empleador puede despedir a los empleados sin ningún tipo de indemnización. En esta modalidad de contratación temporaria tanto el empleado como el empleador pagan menos cargas sociales y cuotas sindicales.

Al momento de la oleada de reformas, los tres casos que tomo en esta investigación mostraban altos niveles de regulación en las leyes de contratación individual, incluyendo importantes restricciones burocráticas y económicas para el despido de empleados. En el caso chileno, el régimen autoritario eligió como estrategia la primera modalidad de des-

regulación que se menciona en el párrafo anterior. El gobierno decidió modificar la legislación laboral a través del denominado *Plan Laboral*, un cuerpo de leyes y de decretos aprobados entre 1978 y 1981. Se permitió a los empleadores el despido de empleados sin una causa justa, y hacia 1981 las obligaciones de pago por indemnización se vieron reducidas desde un monto de un sueldo por año de trabajo, a un máximo de indemnización equivalente a cinco meses de sueldo independiente de los años de contratación. Además, las regulaciones que requerían la autorización del gobierno para autorizar despidos colectivos fueron eliminadas, a la vez que creció el número de contrataciones temporales (Ruiz Tagle, 1985: 61-65). El patrón de proscripción/represión en el caso chileno facilitó este camino desregulatorio. La actividad de los sindicatos, *ceteris paribus*, sufre daños graves por la flexibilización general en los contratos permanentes que afectan a toda la fuerza de trabajo. Así, pierden uno de sus objetivos principales y su razón de existencia: la posibilidad de defender los niveles de ingreso y el empleo de sus afiliados.

Cuando la represión de los sindicatos no es una opción política para los reformadores, se hace mucho más difícil afectar los intereses de los sindicatos y de la fuerza laboral empleada. Por ello, tanto en Argentina como en España, se siguió la segunda alternativa de reforma que consistió en alcanzar la flexibilización a través de la introducción de nuevos tipos de contratos. Indiscutiblemente, estos tipos de reforma también aceleran la mercantilización del trabajo. Los sindicatos pierden porque los trabajadores bajo contratos temporarios tienden a ser menos militantes dentro de las organizaciones y a contribuir en menor medida a las obras sociales y a la financiación de la actividad de los sindicatos. Sin embargo, esta alternativa debilita menos el poder de los sindicatos que una flexibilización general en los contratos permanentes. Consecuentemente, en términos políticos, este tipo de desregulación es menos costosa. El gobierno español expandió el alcance y la cobertura de los contratos temporales a través del Acuerdo Económico Social de 1984. Este acuerdo propició la división del sindicalismo español; la UGT apoyó la iniciativa que fue rechazada por la CC.OO. Además, entre 1993 y 1994, el gobierno español con el apoyo de los sectores empresarios aprobó la reforma de los contratos individuales de trabajo más ambiciosa desde que los socialistas estaban en el poder. A pesar de la oposición de los sindicatos, la reforma introdujo nuevas formas de contrataciones fijas

con sueldos reducidos para trabajadores menores de 25 años, e incrementó los incentivos para trabajos temporarios reduciendo los aportes obligatorios para la seguridad social¹¹.

La experiencia argentina en la reforma de la ley de contratos individuales de trabajo fue diferente. Para finales de 1991 el Congreso aprobó la *Ley Nacional de Empleo*, que introdujo un arsenal de nuevas formas de contratación temporales y disminuyó el monto de los aportes patronales. Sin embargo, los sindicatos obtuvieron una concesión importante, por cuanto la ley estipulaba que para que estas formas de contratación entraran en vigencia, las empresas necesitaban de la aprobación de los sindicatos en convenios colectivos de trabajo. La ley contó con el apoyo de los sindicatos y del Ministro de Trabajo, el sindicalista Jorge Triaca, a la vez que fue criticada por el sector empresarial. Como consecuencia del bloqueo legislativo sobre las iniciativas de reforma de la legislación laboral, en 1995 el gobierno recurrió a una estrategia de concertación y llamó a representantes del sector empresario y del sector del trabajo para diseñar un proyecto conjunto de reforma. El Congreso aprobó la legislación diseñada por los representantes de la CGT, los empresarios y por el gobierno en la concertación tripartita casi sin modificaciones, y con el apoyo bloque sindical en el Congreso¹². Una vez más, la Unión Industrial Argentina (UIA), abandonó el proyecto en el tramo final de las negociaciones. Finalmente, hacia 1998 el Congreso aprobó una nueva reforma, pero los patrones de negociación fueron similares a la situación anterior. La CGT impulsó la anulación de los nuevos tipos de contratos flexibles cediendo a cambio una reducción en las indemnizaciones por despido en los empleados contratados después que la propuesta haya sido aprobada. La UIA criticó esta nueva reforma que contó con el apoyo del sindicalismo peronista.

De esta manera, en Argentina se observa un mayor número de rondas de reforma que en el caso español sin que esto signifique una desregulación más profunda. Si se miden los niveles de desregulación en la legislación de contratos individuales a través de la proporción de trabajadores

¹¹ Kerstin Hamann (1998: 430) escribe “hasta 1997, todas las reformas laborales fueron implementadas contra la oposición de los sindicatos”.

¹² Véase Etchemendy y Palermo (1998: 559-590). La CGT aceptó el retiro de la aprobación sindical de las modalidades flexibles de contratación en convenciones colectivas y la regulación de nuevos tipos de contratos flexibles. Sin embargo, muchos de estos cambios quedaron restringidos a nivel de las PyMEs.

bajo contratos temporarios sobre el total de la fuerza de trabajo empleada en el sector formal, los resultados son elocuentes. Cuando los socialistas estaban por dejar el poder en España (1995), el porcentaje de trabajadores empleados en contratos temporales en el sector formal era de 34,5 por ciento, el nivel más alto en Europa occidental. En Argentina, hacia el final del gobierno de Menem (1998) el porcentaje era de 12,8 por ciento y con tendencia a disminuir después de que la mayoría de los contratos temporales aprobados en 1994 fueran derogados con la reforma laboral de 1998¹³.

b) Relaciones colectivas de trabajo

En este trabajo me interesa estudiar la evolución de tres aspectos de las relaciones colectivas de trabajo. La primera es si el marco institucional favorece al monopolio de representación y a la consolidación de los sindicatos existentes como representantes de los trabajadores. La segunda observa si los acuerdos colectivos se aplican tanto a los afiliados como a los no afiliados a las organizaciones sindicales. La última examina el grado de centralización en las negociaciones por convenios colectivos de trabajo. Se puede sostener que cuanto mayor es la fragmentación del movimiento sindical, menor es el poder de las organizaciones sindicales para negociar en nombre de los no afiliados, y finalmente, cuanto menor es la centralización en los convenios colectivos, mayor es el grado de mercantilización del trabajo. En suma, estas dimensiones se relacionan directamente con el poder de la fuerza laboral como clase y como actor colectivo.

No asombra que en Chile encontremos una reforma radical en las tres dimensiones que destacamos. Antes del régimen militar, en Chile las relaciones colectivas de trabajo estaban significativamente reguladas. Aunque el Estado no tenía, como en Argentina, autoridad para garantizar el monopolio de representación en las negociación colectiva a ningún sindicato, la afiliación era obligatoria para los trabajadores una vez que el 55 por ciento de los empleados de una empresa votaba por delegar su representación al sindicato. Además, la negociación por conve-

¹³ Para el caso español, el porcentaje de contratos por término fijo se obtuvo de la *Encuesta de Población Activa (EPA), Resultados Detallados*, (Madrid: Instituto Nacional de Estadística, cuarto trimestre de 1995). Para Argentina, *Boletín de Estadísticas Laborales* (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, diciembre 1998). Ambos casos incluyen todos los tipos de contratos temporales o no permanentes.

nios colectivos se podía llevar a cabo tanto a nivel de la firma como a nivel de la actividad económica como un todo, y el acuerdo era válido tanto para los afiliados como para los no afiliados a la organización sindical que negociaba en un sector determinado¹⁴. Después del golpe de Estado, el gobierno prohibió la actividad de los sindicatos y suspendió los acuerdos colectivos de trabajo. Para finales de 1978, y presionado por el boicot del movimiento sindical internacional, la dictadura se vio forzada a restaurar las leyes de trabajo y a permitir la actividad sindical. Sin embargo, el nuevo marco regulatorio contenido en el *Plan Laboral* socavó en forma determinante la vieja base institucional de poder sindical. El Plan estableció libertad de afiliación y libertad de asociación para fundar sindicatos con la participación de unos pocos trabajadores, e incluso permitió la existencia de varios sindicatos representando a los empleados de una misma empresa. Se les negó el derecho a formar sindicatos a los empleados del sector público y las confederaciones nacionales de trabajadores fueron prohibidas. En otras palabras, la actividad sindical sólo se permitía a nivel de la empresa. En esta lógica, la ley estableció que los convenios colectivos sólo fueran permitidos a nivel de la compañía, entre el empleador y uno o varios sindicatos. Las negociaciones de convenios colectivos en Chile siempre fueron, ciertamente, más descentralizadas que en Argentina. Aún así, la ley fue aún más lejos convirtiendo en ilegal cualquier acuerdo que incluyera a los empleados de más de una empresa. Finalmente la nueva ley regulaba que los acuerdos sólo tenían alcance para los afiliados de los sindicatos que participaban en la negociación. Predeciblemente, esta reforma disparó una gran fragmentación en la organización del movimiento sindical en Chile. Entre 1981 —cuando la actividad sindical fue reinstaurada— y 1989 el número total de organizaciones sindicales creció un 45 por ciento, trepando desde 3.977 hasta 7.118. Al mismo tiempo, el número promedio de trabajadores por sindicato disminuyó de 99,6 a 71,3 durante el mismo período (Barrera 1994: 105-129). En resumen, a medida que el tiempo pasaba, un creciente número de sindicatos agrupaba un número cada vez menor de trabajadores.

En Argentina, la legislación laboral tradicionalmente fomentó el poder de los sindicatos¹⁵ en las tres dimensiones que estoy analizando: el mo-

¹⁴ Para una comparación general del sistema de relaciones industriales antes de 1973 y después del Plan Laboral, véase Coloma (1993).

¹⁵ Para ver la medida en que la legislación colectiva de trabajo puede ser una fuente para inducir o limitar la organización sindical, véase Collier y Collier (1979).

nopolio en la representación, el grado de inclusión de los no afiliados en los convenios colectivos y la centralización de las negociaciones. Esta fortaleza corporativa se vio amenazada durante el gobierno de Menem. La administración presentó un proyecto de ley que derogaba la Ley de Negociación Colectiva, y otra que modificaba la Ley de Asociaciones Profesionales, permitiendo la formación de sindicatos independientes al nivel de las empresas. Sin embargo, el sub-bloque sindical y el bloque peronista en el Congreso bloquearon estos proyectos de ley. Además, la CGT excluyó cualquier concesión significativa en lo que refiere a las relaciones colectivas de trabajo en la concertación de 1994-1995 que se mencionó en la sección anterior. Imposibilitado de conseguir la aprobación de la reforma del marco de relaciones colectivas, el gobierno promulgó durante el período 1990-1994 una serie de decretos que inducían la descentralización de los procesos de negociación colectiva.

Si la legislación sobre relaciones colectivas no fue modificada sustancialmente, ¿qué pasó en el mercado de trabajo? Si comparamos los datos sobre los niveles de negociación en los últimos dos períodos cuando se abrió la negociación por convenios colectivos en Argentina, 1988-1990 y el período reformista de 1990-1997, encontramos un mayor grado de descentralización en la negociación por convenios colectivos durante el último. A diferencia de lo ocurrido en el período pre-reforma, la mayoría de los nuevos acuerdos colectivos fueron firmados a nivel de las empresas (51 por ciento del total de los acuerdos colectivos durante el período 1990-1997 fueron firmados al nivel de las empresas versus el 29 por ciento en el período 1988-1989)¹⁶. Aun así, hay que tener en cuenta dos aspectos para entender las principales tendencias en la negociación colectiva durante las presidencias de Menem. Primero, excepto para el caso de las empresas privatizadas, el gobierno no pudo evitar la renovación automática de los acuerdos colectivos pre-reforma, la llamada “ultraactividad”, acuerdos que generalmente concedían mayores ventajas a los sindicatos. Consecuentemente, después de 7 años de una administración pro-mercado, en 1997, el 88 por ciento de los trabajadores de la economía formal estaban aún cubiertos por los acuerdos centralizados y firmados antes de las reformas; mientras que sólo el 12 por ciento se

¹⁶ Datos para el período 1988-1989 tomados de Hulsberg y Jaureguiberry (1994). Datos sobre el porcentaje de acuerdos a nivel PyME para el período 1991-1997 fueron tomados de *Revista de Trabajo*, noviembre 1999, N°13, pág. 233, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

encontraba bajo los nuevos acuerdos a nivel de empresa¹⁷. Segundo, y más importante aún, incluso en los acuerdos a nivel de las compañías, en casi todos los casos los representantes de los trabajadores en las negociaciones fueron jefes sindicales de organizaciones sectoriales y federaciones nacionales, y no sólo líderes de sindicatos al nivel de compañías o comisiones internas. Esta situación se dio porque el marco de la ley laboral, que el gobierno no pudo derogar dada la resistencia sindical, no permite que los sindicatos y las comisiones de empresa participen autónomamente en la negociación colectiva. En resumen, los acuerdos a nivel de las empresas que aparecen en los registros de la información brindada por el Ministerio de Trabajo no pueden ser catalogados, en los hechos, como genuinos acuerdos de empresa.

En España la administración socialista no buscó incrementar la fragmentación en la organización sindical. Por el contrario, la Ley Orgánica de Libertad Sindical aprobada por los Socialistas en 1985 consolidó la posición de los principales sindicatos existentes, el socialista UGT y CCOO, de origen comunista, como representantes de la fuerza de trabajo. La ley otorgó el status de “sindicato más representativo” a los sindicatos que obtuvieran en las elecciones sindicales un total de al menos 10 por ciento de los votos del respectivo sector a nivel nacional, ó 15 por ciento a nivel regional. Los “sindicatos con mayor representación” disfrutaban de ciertas ventajas dentro de las empresas y son los únicos autorizados para formar parte de las rondas de negociación colectiva. No obstante, el PSOE rompió con la negociación centralizada de salarios en la que participaban el Estado, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y las principales organizaciones sindicales, patrón de interacción que había caracterizado el período de la transición en España. Desde el punto de vista de los Socialistas, la opción por una política monetaria rígida, con el objetivo de avanzar en la integración europea, exigía una política salarial unilateral¹⁸. Además, y a diferencia del caso argentino, los comités de empresa en España conservan el poder de firmar acuerdos colectivos, una tendencia que se mantuvo a lo largo de la administración del PSOE. Sin embargo, sería erróneo sostener que bajo el gobierno de los Socia-

¹⁷ “Personal Comprendido en Convenios o Acuerdos de Empresa,” manuscrito no publicado, Oficina de Administración de Acuerdos Colectivos de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

¹⁸ Véanse Boix (1998) y Pérez (2000).

listas la negociación colectiva experimentó un proceso de descentralización comparable al caso chileno. Como en Argentina, el número de acuerdos a nivel de empresa aumentó durante el periodo de reforma —72,5 por ciento del número total de acuerdos firmados en 1993 fueron acuerdos a nivel de empresa versus el 65,9 por ciento en 1983 cuando los Socialistas asumieron el poder¹⁹—. Con todo, la cobertura de los acuerdos a nivel de empresas desciende durante el período de liberalización económica: en 1983 los acuerdos a nivel de empresas cubrían el 17,5 por ciento de la fuerza laboral del sector formal de la economía, mientras que en 1993 el nivel de cobertura de estos acuerdos estaba en el 13,8 por ciento²⁰. En pocas palabras, aunque las negociaciones salariales centralizadas entre sindicatos y empresarios terminaron después de 1986, la reforma laboral en el caso español no representa un caso de descentralización extrema del sistema de negociación colectiva.

c) Compensaciones en el mercado de trabajo

En tiempos de liberalización económica, la política laboral no suele restringirse sólo a la estructuración de un nuevo marco legislativo. También incluye medidas orientadas a intervenir directamente el mercado de trabajo, como ser programas de empleo, seguros de desempleo, y programas de entrenamiento y formación para los trabajadores. En contextos de ajuste masivo, las compensaciones monetarias en forma de subsidios al desempleo o programas de empleo financiados por el Estado adquieren una relevancia mayor. Por lo tanto, me centraré sobre este tipo de medidas. En cada uno de los casos de estudio, la implementación de compensaciones a los desempleados (incluidos los subsidios directos y/o los programas de empleo) se dio de forma diferente. La Tabla 2 compara los niveles de compensación para los tres casos en un año pico de desempleo.

¹⁹ Gabinete Técnico, Sección Confederal UGT, 2001, manuscrito sin publicar basado en datos obtenidos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España.

²⁰ *Ibid.*

Tabla 2

Compensaciones para los desocupados en el año en que la tasa de desempleo alcanzó su pico: Chile 1983, Argentina 1995, y España 1987



Fuentes: Los datos de Chile corresponden a una elaboración propia en base a la Tabla 4.14, columnas 1,6 y 7 en Meller (1992); y sobre el total de la fuerza de trabajo, Cortázar (1995: 238). Los datos de España se obtuvieron del Boletín de Estadísticas Laborales, (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) n. 62 Junio 1989 y n. 60 Abril 1989.

Los datos de Argentina se obtuvieron del Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), 1^{er} semestre 1996, y de la encuesta de mato del INDEC, 1996. Todos los porcentajes se obtienen de la media anual.

* = a Población Económicamente Activa.

La dictadura chilena desarrolló una extensa red de subsidios al desempleo que absorbieron una parte significativa de los desempleados. Los programas de empleo financiados por el Estado fueron la herramienta principal de compensación. Los dos programas más importantes fueron el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa de Ocupación para Jefas y Jefes de Hogares (POJH). El PEM, más amplio que el POJH, se inició en 1975 cuando el gobierno enfrentaba la primera recesión económica. Según Carol Graham (1991: 13), el PEM fue el “el programa de empleo más extenso, en su especie, de América Latina”. En ambos programas el beneficiado participaba de una variedad de actividades: se realizaban trabajos de pintura en edificios públicos, de barrido y limpieza en las calles y de construcción de instalaciones sanitarias en zonas pobres. El POJH fue más complejo en su diseño y se orientó a Jefas y Jefes de Hogares²¹.

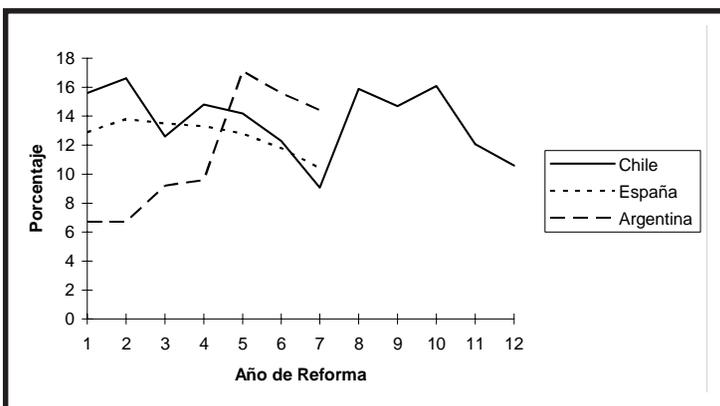
El PSOE también diseñó una red extensa de subsidios al desempleo. Aunque, en el caso español, la mayor parte de los beneficios se introdujo por medio de diferentes tipos de subsidios al desempleo y no por medio de programas de empleo financiados por el Estado. No obstante, la importancia relativa de los programas de compensaciones orientados a los desempleados fue mayor en Chile que en España. En efecto, como se observa en la Tabla 2, en Chile el porcentaje de desempleados recibiendo compensaciones fue mayor. La dictadura chilena introdujo una variedad de programas sociales orientados a los pobres sin precedentes en América Latina (Graham 1991). En España, el PSOE no concentró su política compensatoria sobre los desempleados y los trabajadores no organizados. Dentro de un contexto de libertad sindical, con la mayoría de los sindicatos excluidos de la coalición de gobierno, los Socialistas enfrentaban fuertes presiones por parte de las organizaciones sindicales en las grandes fábricas en proceso de reconversión industrial. En consecuencia, se destinaron recursos sustanciales para asistir a esos trabajadores con representación sindical. El contraste de estos dos casos con la experiencia argentina es notable. Si nos concentramos en el año pico de desempleo de cada país, se puede observar cómo en Chile las compensaciones llegaban a más de la mitad de los desempleados, en España la cobertura alcanzaba el 37 por ciento, mientras que en Argentina era del 7 por ciento de los desempleados, es decir un poco más del 1 por ciento del total de la fuerza de trabajo.

²¹ Para el desarrollo y las características del PEM y POJH, véase Graham (1991) y también Raczynski y Romaguera (1995).

Además, la administración de Menem no puso en práctica ningún programa nacional de envergadura para remediar la situación de los pobres ni para compensar a los trabajadores desocupados de la economía en negro (Cortés y Marchall, 1999; Repetto, 2000), como sí se habían llevado a cabo durante la dictadura chilena. Evidentemente, el hecho que la tasa de desocupación fuera más alta en Chile implicó mayor presión para establecer algún tipo de compensaciones. Sin embargo, en la Tabla 2 también se presenta el porcentaje de trabajadores sin empleo y sin compensación durante el año pico de desempleo. En otras palabras, aquellas “víctimas del ajuste” que vieron librada su suerte a la voluntad del mercado. Medidos de esta forma, los costos sociales fueron mayores en la Argentina democrática que en Chile (17,1 por ciento vs. 14,7 por ciento, ver la última fila de la Tabla 4). Esta distinción es aún más llamativa si consideramos que Chile tuvo una de las más duras dictaduras de Latinoamérica, donde cualquier tipo de protesta de oposición era reprimida. Otra medida de comparación surge de evaluar la evolución de la “fuerza de trabajo desprotegida,” es decir, el porcentaje de la fuerza de trabajo (población económicamente activa) que está bajo condición de desocupación y sin ningún tipo de régimen de compensación al desempleo durante los años del ajuste.

Figura 1

Fuerza laboral “desprotegida” durante el período de reformas, Chile 1975-86, España 1983-89 y Argentina 1991-97



Fuentes: Las mismas con las que se construyó la Tabla 2 para cada año de reforma.

En Argentina, después del cuarto año de reformas, el tamaño de la “fuerza laboral desprotegida” es comparable o mayor al del caso chileno. El nivel de ingreso que proveían estas compensaciones en Chile era mínimo, pero lo mismo ocurre en Argentina. En resumen, la Figura 1 muestra cómo los gobiernos reformistas de Chile y España exhibieron, desde el inicio, una mayor consideración por los trabajadores que quedaban fuera de la economía formal por causa del proceso de ajuste. Aun cuando la tasa de desempleo subió, el porcentaje de la “fuerza de trabajo desprotegida” se mantuvo constante o decreció a lo largo del tiempo. En contraste, en Argentina, a medida que los años de reforma avanzaban, el Estado no desarrolló ninguna red de compensaciones para mejorar la situación de los perdedores del ajuste²².

Relaciones gobierno-sindicatos y tipos de desregulación del mercado laboral

A medida que avanzaron los proyectos de liberalización económica, las tres administraciones que estudio intentaron cambiar el viejo sistema de relaciones laborales. La reforma laboral estuvo presente en los tres casos, al igual que el intento de desarrollar algún esquema de compensaciones para los desempleados. Sin embargo el alcance y los tipos de reforma que se introdujeron en ambos áreas varían considerablemente. Este trabajo argumenta cómo los patrones de relación gobierno-sindicatos son una parte importante de la explicación de estos caminos alternativos de desregulación y compensación. En Chile, la estructura del movimiento sindical fue blanco de la reforma. A diferencia de otros gobiernos militares en América Latina, la dictadura chilena se vio a sí misma como un régimen fundacional cuyo accionar no se limitaba a alcanzar objetivos de estabilización económica ni de violenta represión social (Valenzuela y Valenzuela, 1986). Por el contrario, llevó cabo una serie de reformas estructurales e institucionales que tendrían efectos determinantes a largo plazo. Las bases institucionales del movimiento sindical fueron removidas y reemplazadas por una ola de reformas de la legisla-

²² El argumento de la situación fiscal más sólida para explicar las posibilidad de compensaciones laborales extendidas no es válido para la comparación entre Argentina y Chile. Chile tenía déficit fiscal a principios de los '80, mientras que Argentina tenía superávit para 1993-1994.

ción a nivel de las relaciones individuales y colectivas de trabajo. No sorprende que, desde principios de los ochenta, los sindicatos hayan sido una de las primeras voces de rebelión contra la dictadura cuando los partidos políticos estaban diezmados. Los sindicatos fueron importantes impulsores de las movilizaciones que sacudieron el régimen autoritario durante los años 1982-1983. Durante estos años críticos de ajuste, el malestar social se fue incrementando. El gobierno chileno, incapacitado desde el vamos para controlar a los sindicatos, recurrió al diseño de una extensa red de compensaciones en el mercado laboral para amortiguar los costos de la reforma. Diferentes observadores señalan que el gobierno temía la inestabilidad que pudieran provocar los altos costos del ajuste. Incluso economistas de la oposición acuerdan en que, a pesar de que los niveles de ingresos que otorgaban los programas de empleo eran bajos, éstos jugaron un rol importante en la estrategia de supervivencia de los pobres (Véase Raczynsky y Romaguera, 1995: 284). En breve, la mercantilización de la fuerza laboral en Chile fue concomitante con una expansión relativa de los beneficios sociales que recibió una parte importante de los perdedores ante el avance del mercado.

El sindicalismo peronista en la Argentina, en cambio, fue parte de la coalición neoliberal. Los sindicatos formaron parte del proceso de diseño y formulación de la nueva legislación laboral, y presionaron para atenuar sus consecuencias sobre el poder organizacional del movimiento sindical. La reforma laboral avanzó, pero sólo en aquellas áreas de legislación donde el poder de los sindicatos como organización era menos afectado, como ser los contratos individuales. La ironía de la reforma laboral durante la administración Menem fue que cada intento de reforma que inició el gobierno contó con el apoyo de los empresarios y el rechazo de los sindicatos a cualquier tipo de cambio en la legislación. Sin embargo, después de cada ronda de negociación por la reforma laboral, la CGT respaldó el resultado mientras la clase empresaria los rechazaba. Por otro lado, el gobierno de Menem se preocupó menos que en los gobiernos chileno y español por la distribución de compensaciones para los perdedores ante el avance del ajuste. El control del movimiento sindical redujo la necesidad de atenuar los efectos del ajuste en el terreno social. A diferencia de los casos de España y Chile, los canales de expresión de disenso y de movilización laboral estaban cerrados, y la probabilidad de una movilización de los trabajadores por fuera de los

sindicatos, al menos hasta fines de los '90, era muy baja. El control del actor sindical es una de las razones (seguramente diversas y complejas) que explican por qué la democracia argentina pudo aguantar costos sociales comparables, o incluso más altos que los que se registraron durante la dictadura en Chile, sin recurrir a represión abierta.

La historia de los aportes patronales a la seguridad social durante la administración Menem es relevante para mi argumento. En 1995, en un intento de mejorar la competitividad de la economía, el gobierno disminuyó los aportes de los empleadores al sistema de seguridad social. Estas contribuciones financian, entre otros gastos sociales, las obras sociales (servicios médicos controlados por los sindicatos) y el seguro de desempleo. Como respuesta al decreto firmado por Menem, en septiembre de 1995 la CGT llamó a una de las dos huelgas que llevó a cabo durante la primera administración de Menem. A poco de la huelga general se reabrieron las rondas de negociación entre sindicalistas y Estado. Finalmente, el gobierno y la CGT acordaron mantener la reducción en todas las contribuciones empresarias a la seguridad social, excepto aquellas destinadas a las obras sociales de los sindicatos. El impuesto al empleador que se destina a la caja de los sindicatos se redujo en un 16 por ciento, mientras que la contribución empresarial al fondo de seguro de desempleo bajó un 52 por ciento. En resumen, el gobierno eligió a los sindicatos por sobre los desempleados. Este ejemplo es consistente con el resultado global de la reforma laboral en la Argentina neoliberal: una relativamente baja desregulación laboral que afecte a los empleados en el sector formal, y altos costos sociales para los desocupados y para los trabajadores desorganizados de la economía en negro.

En España, sobre todo después de 1985, los sindicatos fueron excluidos del diseño de reforma laboral y por lo tanto, el gobierno sufrió menos resistencia al socavar las bases de poder de las organizaciones sindicales. Por otra parte, España es una democracia, y el PSOE un partido con fuertes vínculos con la clase trabajadora. Por lo tanto, un ataque del gobierno sobre el movimiento sindical comparable al llevado a cabo en Chile era impensable. La desregulación de la legislación de trabajo individual avanzó mucho más que en el caso argentino. Para finales de los '80, la expansión de los contratos temporales (ver Richards y García Polavieja, 1997) conocidos por los españoles como *contratos basura*, era una de las principales preocupaciones del movimiento sindical espa-

ñol. De hecho, en 1988 estos contratos dispararon una sucesión de huelgas y movilizaciones que no se veían desde la Guerra Civil Española. Además, el gobierno encontró el modelo de concertación salarial propio los años de la transición incompatible con su nueva política monetaria. De todos modos, el PSOE no tenía voluntad de avanzar más allá de la flexibilización de contratos individuales. Ayudó a reforzar la estructura de los sindicatos existentes como actores colectivos paralelo a la introducción de las tempranas reformas laborales, y no promovió una descentralización agresiva en las regulaciones de los acuerdos colectivos. Sin embargo, como en Chile (y en oposición al caso argentino), la administración del PSOE no podía contar con los sindicatos para contener las movilizaciones de los trabajadores. Una gran parte del movimiento sindical formaba parte, desde el inicio, de la oposición al gobierno y había emergido, desde la transición, con una gran capacidad de movilización. La presión por las compensaciones para los desocupados en general y para la base sindical bajo proceso de reconversión industrial en particular, fue importante (Wozniak, 1991). Es verdad que parte de la explicación de la modalidad de reforma laboral en el caso español puede relacionarse con la ideología del gobierno socialista y con una situación fiscal más sólida a partir del ingreso de fondos europeos al país. Aún así, estos factores no podrían explicar la expansión de los contratos temporales en España, que hacia 1996 habían triplicado la media europea y doblado la medida argentina. El hecho que la coalición pro-mercado del PSOE se haya dejado de considerar al movimiento sindical como un aliado hacia mitad de los '80 refleja la voluntad de avanzar hacia la flexibilización de los contratos individuales de trabajo.

Conclusiones

Gran parte de la literatura sobre liberalización económica y la política del ajuste tiende a presentar un camino uniforme de reformas, una receta común que se hace eco de los postulados del llamado Consenso de Washington. Estos enfoques subestiman la forma en que la capacidad de los actores políticos y las características de los grupos de interés nacionales afectan los resultados del ajuste y la organización de los nuevos mercados. Este trabajo sugiere no sólo que los tipos de coaliciones

que llevan a cabo la reforma neoliberal hacen diferencia, sino que políticas de reforma comúnmente presentadas como una receta uniforme pueden implicar una variedad de arreglos institucionales que determina resultados diferentes en la forma y el tipo de desregulación²³.

El argumento que presento en este trabajo puede ayudar a explicar los resultados de la reforma laboral en otros casos de amplia liberalización económica. La extensa desregulación de los mercados laborales en Perú bajo Fujimori y en Bolivia después de 1985 no pueden ser explicada sin considerar el incuestionable carácter represivo del régimen peruano después de 1992, ni la exclusión y represión violenta (aunque bajo un régimen democrático) ejercida sobre el movimiento sindical en Bolivia durante los períodos iniciales de las reformas de mercado.²⁴ Por otra parte, en estos casos los reformistas desarrollaron programas importantes²⁵ para compensar a los desocupados y de los trabajadores informales sin pertenencia sindical. Los resultados de la política laboral en estos casos de gobiernos liberalizadores represivos o semi-represivos parecen seguir el modelo chileno: represión y proscripción de los sindicatos, fuerte avance desregulatorio y la existencia de paquetes de compensación dirigidos a los desocupados y a los trabajadores desorganizados del sector informal. En estos casos, los gobiernos reformistas tendieron a buscar un sustento de legitimidad fuera de las organizaciones sindicales que eran vistas como blancos de represión. Por lo tanto, particularmente en Chile y en Perú, los gobiernos reformistas de corte represivo ignoraron a los trabajadores con pertenencia sindical, e intentaron deliberadamente construir una base de apoyo mediante las políticas de compensación

²³ Sobre la necesidad de abandonar la idea de liberalización económica como la aplicación de un modelo diseñado desde arriba, véase Stark y Bruszt (1998) y también Torre (1997).

²⁴ Aunque el gobierno de Estenssoro entre 1985-1990 era formalmente democrático, mantuvo una actitud de represión severa frente a los sindicatos, declarando el Estado de sitio y tomando prisioneros a los líderes sindicales de la COB (Central Obrera Boliviana) justo después del lanzamiento de su nueva política económica. El avance de la flexibilización en Bolivia fue mayor a nivel de las relaciones laborales colectivas que en la legislación de contratos individuales. En 1995 Bolivia y Chile tenían la proporción más baja de trabajadores empleados bajo un contrato colectivo de América Latina. Véase Márquez y Pagés (1998).

²⁵ Para ver la importancia de los programas (en particular los Fondos de Emergencia Social) destinados a los pobres y a los sectores informales en la experiencia de reforma de mercado en Bolivia, véase Graham (1992: 1233-1251). Para la experiencia peruana de las reformas autocráticas de mercado combinadas con un notable incremento en el gasto social orientado a los pobres a través de FOCONDES (Fondo de Compensación Nacional para el Desarrollo), véase Schady (2000).

entre los trabajadores desorganizados del sector informal de la economía. Tal como argumentaba Antonio Gramsci, la legitimación política —o en otras palabras, la hegemonía— difícilmente sea un asunto exclusivo de mecanismos de coerción o de consenso, sino que se trata más bien de una combinación de ambos.

El bloqueo de la reforma laboral en México durante los gobiernos neoliberales del PRI bajo Salinas y Zedillo puede ser atribuida a un patrón nacional de inclusión de los sindicatos tal como se dio en Argentina. Con todo, los gobiernos neoliberales mexicanos, a diferencia del argentino, desarrollaron importantes programas de compensación para los trabajadores sin afiliación sindical que trabajaban en la economía informal. Esta capacidad de maniobra por parte del PRI para reasignar recursos y quitárselos a sus aliados sindicales a través de programas como PRONASOL (a pesar de estar los sindicatos incluidos en la coalición reformista), puede estar relacionada con el carácter todavía represivo de las relaciones entre el Estado y los sindicatos en el México reformista, y con una mayor capacidad de ejercer control sindical desde arriba que en el caso argentino. La Tabla 3 muestra la extensión del argumento de este trabajo y su aplicación en otros casos: la prohibición, represión y/o exclusión de los grupos sindicales se asocia con una mayor flexibilización del mercado laboral y con una mayor importancia relativa de los paquetes de compensación destinados a los desocupados y a los pobres en la economía informal. En el caso mexicano, un patrón de inclusión bajo una modalidad semi-represiva en las relaciones entre el Estado y los sindicatos resulta en bajos niveles de flexibilización, junto con un alto nivel de importancia relativa de los programas de compensación para los pobres y los desocupados. En otras palabras, este caso de inclusión sindical dentro de la coalición reformista dentro de un ambiente represivo parece producir como resultado un híbrido que rompe el *trade-off* entre los niveles de mercantilización del trabajo y las compensaciones sociales destinadas a los trabajadores desempleados o de la economía informal que se observa en los tres casos que estudio en este trabajo.

Tabla 3
Patrones de reforma laboral en casos de amplia liberalización de mercado

Relaciones Gobierno - Sindicatos. Posición Sindical	Patrón No-Represivo	Patrón Represivo /Semi-Autoritari	
Inclusión de los Sindicatos	Argentina (1989-99) (Baja mercantilización/ Baja importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados)	México (1988-2000) (Baja mercantilización/ Alta importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados)	
Exclusión de los Sindicatos	España (1983-1996) (Moderada mercantilización/ Importancia relativa intermedia de las compensaciones para los pobres/desocupados)	Chile (1973-89), Perú (1990-2000), Bolivia (1985-90) (Alta mercantilización/ Alta importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados)	Finalmente, este trabajo propone repensar la idea de compensaciones comúnmente usada en la literatura de las reformas de mercado. Como hemos visto, cuando las organizaciones del trabajo están incluidas dentro de la coalición gobernante y poseen un control efectivo sobre la capacidad de movilización de los trabajadores, existe una menor necesidad de compensaciones sociales en el mercado. Inversamente, cuando las organizaciones laborales están excluidas y son capaces de activar la movilización, la implementación de ciertas formas de compensación en el mercado de trabajo se vuelve más necesaria. Los casos de Chile y España son frecuentemente usados como referentes de casos en los que las compensaciones sociales desti-

nadas a atenuar el efecto del ajuste sobre la clase trabajadora han sido importantes. Sin embargo, las compensaciones en Argentina también han sido importantes. El punto es que no fueron dirigidas a los trabajadores que fueron los verdaderos perdedores ante el avance del mercado, sino que estuvieron presentes en el diseño y la negociación de la reforma laboral, bajo la forma de pagos orientados a proteger la fuerza y el poder organizacional de los sindicatos en un ambiente hostil. En este sentido, este trabajo enfatiza el rol de las principales organizaciones sindicales en Argentina como agentes de desmovilización durante los años de reforma neoliberal, a cambio de la concesión de rentas sectoriales bajo la forma de desregulación laboral parcial y el control sobre ciertos activos del estatales.

Bibliografía

- Barrera, Manuel (1994). "Política de ajuste y proceso de democratización: sus efectos sobre los trabajadores", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 56.
- Boix, Carles (1998). *Political Parties, Growth and Equality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Burgess, Katrina (1999). "Loyalty Dilemmas and Market Reform. Party-Union Alliances under Stress in Mexico, Spain and Venezuela", en *World Politics*, N°52.
- Burgess, Katrina (1997). "Alliances Under Stress: Party Union Relationships and Market Oriented Reforms in Mexico, Spain and Venezuela", Ph. D. Dissertation, Princeton University.
- Cook, María Lorena (2002). "Labor Reform and Dual Transitions in Brazil and the Southern Cone", en *Latin American Politics and Society*, N° 44.
- Cook, María Lorena (1998). "Toward Flexible Industrial Relations? Neoliberalism, Democracy and Labor Reform in Latin America," en *Industrial Relations*, N° 27, julio.
- Coloma, Fernando (1993). "Mercado Laboral: Reflexiones sobre su Evolución Reciente" Working Paper N° 197, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (1979). "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism," en *American Political Science Review*, N° 73.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (1991). *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.
- Cornelius, W. A. Craig, and J. Fox (1994). *Transformation of State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center of US-Mexican Relations.
- Cortázar, René (1995). "Chile: The Evolution and Reform of the Labor Market" en S. Edwards y N. Lustig eds. *Labor Markets in Latin America*, Washington: The World Bank.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política de la reforma social de los 90", en *Desarrollo económico*, N° 36.
- Edwards, Sebastián y Nora Lustig (eds.) (1997). *Labor Markets in Latin America*, Washington, The Brookings Institution.

- Encarnación, Omar (1997). "Social Concertation in Democratic and Market Transitions. Comparative Lessons from Spain", en *Comparative Political Studies*, N° 30.
- Espina, Alvaro (1991). "Los sindicatos y la democracia española: La huelga de diciembre de 1988 y sus implicancias políticas", en Alvaro Espina, (ed.), *Concertación Social, Neocorporatismo y Democracia*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Esping Andersen, Gosta (1985). *Politics Against Markets*, Princeton, Princeton University Press.
- Esping Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo (1998). "Conflicto y concertacion. gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem", en *Desarrollo económico*, N° 37.
- Etchemendy, Sebastián (1995). "Límites al decisionismo? El poder ejecutivo y la formulación de la legislación laboral", en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Graham, Carol (1991). "From Emergency Employment to Social Investment", *Brookings Occasional Papers*, Washington, The Brookings Institution.
- Graham, Carol (1992). "The Politics of Protecting the Poor during Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund", en *World Development*, N° 20.
- Hamann, Kerstin (1998). "Spanish unions: Institutional legacy and responsiveness to economic and industrial change", en *Industrial and Labor Relations Review*, N° 51, abril.
- Horton, Susan, Ravi Kanbur y Dipak Mazumdar (1994). *Labor markets in an era of adjustment*, Washington, The World Bank.
- Kaufman, Robert y Guillermo Trejo (1997). "Regionalism, regime transformation and PRONASOL: The politics of the national solidarity program in four mexican states", en *Journal of Latin American Politics*, N° 29.
- Llanos, Mariana (1998). *President-congress relationships in argentina. The case of privatization under Alfonsín and Menem*, Ph.D. Dissertation, Oxford University.
- Madrid, Raúl (2002). "Labouring against neoliberalism: Unions and patterns of reform in Latin America", manuscrito inédito, Department of Political Science, University of Texas at Austin.
- Márquez, Gustavo (ed.) (1995). *Reforming a labor market in a liberalized economy*, Washington, IDB.
- Márquez, Gutsavo y Carmen Pagés (1998). "Ties that bind: Employment protection and labor market outcomes in Latin America", Washington, Inter-American Development Bank.
- Meller, Patricio (1992). "Adjustment and Equity in Chile", Development Centre Studies, Paris, OCDE.
- Murillo, María Victoria (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Paramio, Ludolfo (1992). "Los sindicatos y la política en España, 1982-1992", en Alfonso Guerra y José Tezanos (eds.), en *La década del cambio*, Madrid, Sistema.
- Pérez, Sofía (2000). "From Decentralization to Reorganization: Explaining the Return of National Bargaining in Spain and Italy", en *Comparative Politics*, julio.

- Raczynski, Dagmar y Pablo Romaguera (1995). "Chile: Poverty, Adjustment, and Social Policies in the 1980s", en Nora Lustig (ed.), *Coping With Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, The Brookings Institution.
- Repetto, Fabián (2000). "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90", en *Desarrollo económico*, N° 39.
- Richards, Andrew y Javier García de Polavieja (1997). "Trade Unions, Unemployment and Working Class Fragmentation in Spain", Estudio 1997/112, Madrid, Centro de Estudios Avanzados.
- Ruiz Tagle, Jaime (1985). *El Sindicalismo Chileno Después del Plan Laboral*, Santiago, Editores PET.
- Schady, Norbert (2000). "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FOCONDES) 1991-1995", en *American Political Science Review*, N° 94.
- Stark, David y Laszlo Bruszt (1998). *Postsocialist Pathways*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Torre, Juan Carlos (1995). "The Politics of Transformation in Historical Perspective", en Smith, William y Patricio Korzeniewicz (eds.), *Politics and Social Change in Latin America*, Miami, University of Miami Press.
- Valenzuela, Arturo y Samuel Valenzuela (eds.) (1986). *Military Rule in Chile: Dictatorship and Opposition*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Wozniak, Lynne (1991). "Industrial Modernization and Working Class Protest in Socialist Spain", Working Paper N° 165, Kellogg Institute.

Palabras clave

Sindicatos - reformas económicas - desregulación - Argentina - Chile

Key words

Labor unions - economic reforms - deregulation - Argentina - Chile

Abstract

This article argues that the place of labor in market reform coalitions, ranging from democratic inclusion to open labor repression, triggers a trade-off between the degree of deregulation in the formal sector and the amount of compensations targeted to the unemployed and poor workers in the informal sector. The comparative analysis of Chile (1973-89), Argentina (1989-99) and Spain (1982-96) reveals that the greater the inclusion of organized labor in the policy-making process, the less extensive the reform of the system of industrial relations. Conversely, the more repressive or the further the exclusion of organized labor goes, the higher the degree of labor law deregulation. In addition, when labor is excluded or repressed, the relative importance of compensatory policies in the form of subsidies to the unemployed and unorganized workers in the informal sector is greater.

Sudamérica: nueva inestabilidad y desajustes de la subordinación militar*

ERNESTO LÓPEZ

UNQ - PIFAS

elopez@unq.edu.ar

El trabajo da cuenta de un nuevo patrón de inestabilidad en las relaciones del control civil sobre los militares, en donde confluyen tanto un “frente externo” (el apoyo del exterior para controlar una eventual insubordinación militar) como un “frente interno” (desajustes por inestabilidad económica, social y política en el seno de un Estado). De esta manera, la paz social se vuelve una condición necesaria para evitar desmanes internos que hagan tambalear la jerarquía de mando entre civiles y militares.

I. Por qué Sudamérica y otras aclaraciones

Todo recorte de objeto responde a los intereses de pesquisa de quien investiga. Es, en consecuencia, en alguna medida arbitrario. Como se sabe, este asunto ha sido expuesto y trabajado —de manera hasta ahora insuperable, a mi modo de ver— por Max Weber en su conocido ensayo sobre la objetividad en la ciencia y en la política sociales¹. La opción por el escenario sudamericano, en lo que sigue, no escapa a estas determinaciones. Ha sido deliberadamente elegido. En los últimos trabajos e indagaciones que he realizado he ido constatando la creciente heterogeneización de ese otro escenario que ha venido recurrentemente ocupando a analistas e investigadores: América Latina. Y en función de ello he optado por restringir el alcance espacial de aquellos trabajos².

* Este trabajo es una versión revisada de la ponencia preparada para el XXV Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association (LASA)*; Las Vegas, 7-9 de octubre de 2004.

¹ En castellano hay varias ediciones y en no todas hay coincidencia en la traducción del título. Puede consultárselo, por ejemplo, bajo la denominación “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, (Weber, 1973).

² Véase, por ejemplo, López (2004).

Objeto siempre difícil y complejo América Latina dio, sin embargo, para fomentar abordajes unitarios y alentar la consideración de que era poseedora de una mínima homogeneidad. Allí están como expresión de esto en el plano institucional, los —entre otros— inestimables ejemplos de CEPAL, FLACSO y la propia LASA, además de los trabajos de innumerables investigadores.

No reniego de la posibilidad de que aún posea semejanzas, parecidos de familia y similitudes capaces de fundamentar tratamientos de conjunto. Pero en este caso me parece más conveniente restringir las miras y utilizar un recorte menos inclusivo pero más dado a la homogeneidad. *Por eso Sudamérica.*

En un libro aparecido en 2001, titulado *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, que contiene trabajos de destacados investigadores estadounidenses o residentes en los Estados Unidos —y al que yo mismo, sin residir allí, he hecho una modesta colaboración— su editor, David Pion-Berlin, traza un inteligente cuadro, en la Introducción, sobre cómo han evolucionado los estudios en esta materia, desde los '60 (Pion-Berlin, 2001). Señala allí que con anterioridad a dicho decenio había sido muy poco lo que se había escrito sobre el papel político de las Fuerzas Armadas. Con la aparición del libro de Edwin Liewuen *Arms and Politics in Latin America*³, precisamente en 1960, comienza una reversión de esa tendencia. Los trabajos aparecidos en el primer tramo de dicha década indagaron el papel modernizador que podían jugar las Fuerzas Armadas, para girar en el tramo final de la misma hacia el estudio del pretorianismo y el golpe de Estado. En los '70, el interés se orientó hacia el entendimiento de los orígenes de los gobiernos autoritarios y más tarde, en los tempranos '80, con la retirada o el colapso de los regímenes militares, la atención se desplazó hacia el examen de las causas de la salida militar. Desde finales de los '80 hasta finales de los '90, el centro de atención volvió a moverse, esta vez en dirección a los temas del control civil y la consolidación de la democracia (Pion-Berlin, 1991: 4). Concluyendo su recorrido y asomándose ya al siglo XXI, Pion-Berlin anota: “en el amanecer de un nuevo siglo, las relaciones civiles-militares en América Latina son más estables que lo que eran una década atrás... (los militares) no pueden ejercer la amenaza del golpe de Estado como convincentemente lo hicieron en el pasado, ni

³ Hay edición en castellano: Liewuen (1960).

es claro que quieran hacerlo. Dos seguras generalizaciones pueden ser hechas sobre los militares latinoamericanos: están menos orientados hacia el derrocamiento del régimen y más preocupados por mantener alguna influencia dentro de ese régimen; y están menos interesados en confrontar con los civiles sobre política nacional y más preocupados en proteger su bienestar institucional” (1991: 10)⁴.

Esta forma de mirar el siglo entrante de Pion Berlin —que en rigor sintetiza los puntos de vista de quienes aportamos nuestros trabajos al texto editado por él— era quizá algo optimista por el lado de la evaluación de la estabilidad alcanzada. Abraham F. Lowenthal, que firma el Prefacio del libro y seguramente lo escribió, como es de rigor en estos casos, después de que el mismo estuviera terminado —lo que significa decir que tuvo la oportunidad de ver algunos hechos posteriores al cierre de nuestros trabajos— alcanzó a formular alguna advertencia, a partir de lo sucedido en Perú, Chile —sacudida por el *affaire* Pinochet, que se hallaba en desarrollo al momento de su redacción— Colombia, Ecuador y Venezuela (Pion-Berlin, 1991, xi-xii).

Lo que quiero decir es que de repente, de una manera tan inesperada que prácticamente no tuvo registro en el último —y reciente— volumen colectivo dedicado al examen de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica, las cuestiones de la inestabilidad económica y la inestabilidad política —que, por lo común, constituyeron en el pasado la antesala de los golpes de Estado— regresaron a escena. Me apuro en señalar que, como bien indica Pion-Berlin, el derrocamiento de los regímenes republicanos no se encuentra, al menos por ahora, en la agenda de los problemas urgentes a enfrentar por los países latinoamericanos. Pero es evidente que la reaparición de la inestabilidad política y económica ha causado un impacto negativo sobre la problemática del control civil⁵. *Por eso la preocupación por la inestabilidad y la subordinación militar* que —junto con el ya señalado alcance sudamericano— constituye el meollo de este texto. En este caso, se examina la situación de inestabilidad desde el año 1999.

Deseo señalar, finalmente, que todo lo que aquí se dice tiene un carácter meramente provisional, ya que la que sigue es apenas una prime-

⁴ La traducción es mía.

⁵ Este concepto refiere al universo de categorías elaborado por Samuel Huntington, en su conocido *El Soldado y el Estado*. Remite a lo que él llama relaciones civiles militares y especialmente a la cuestión de la subordinación militar a los poderes políticos constitucionales.

ra aproximación a una problemática —la de la reaparición de la inestabilidad económica y política y su impacto sobre la subordinación militar a escala sudamericana— sobre la que continúo trabajando. De modo que se trata solamente de un bosquejo inicial de una labor en desarrollo.

II. Nueva inestabilidad

Los desencuentros entre economía y sociedad que producía el avance de la globalización en la región y el pernicioso efecto que esto proyectaba sobre la esfera política fueron señalados a su debido tiempo por numerosos analistas y observadores. La literatura sobre el descalabro social que estaba produciendo y estaba llamada a seguir causando la apertura hacia la globalización bajo formas que no hacían de la precaución y del sopesamiento de costos y beneficios valores a considerar, es abundante⁶. Las advertencias y admoniciones provenientes del mundo de la política fueron también frecuentes, o por lo menos, perfectamente visibles. Por ejemplo, Luis Ignacio *Lula* da Silva condenó sin eufemismos, en más de una oportunidad, durante su campaña electoral, los resultados nefastos que habían arrojado las políticas llevadas adelante por aquellos a los que llamaba los *golden boys* del neoliberalismo: Collor de Mello, Salinas de Gortari, Fujimori y Menem.

Por mi parte, en 1998, publiqué un artículo dedicado al tema. Sostuve allí —resumo acá a grandes rasgos— que la globalización venía a colocar, en los países llamados “emergentes” una dinámica perversa. La economía exigía —exige— una alta rentabilidad que se traduce en una también alta exigencia de competitividad. Pero esa rentabilidad y esa competitividad se alcanzan a costa de un grave dislocamiento social producido, entre otros factores, por la incorporación de la automatización a la actividad productiva y por la apertura indiscriminada de los mercados, que reducen significativamente los niveles de empleo; por la supresión de las redes de ayuda social; por el abatimiento de las políticas de bienestar sostenidas desde el Estado; y por la redistribución regresiva del ingreso, que concentra hacia arriba y agranda la brecha entre ricos y pobres. Escribí entonces: “...las exigencias económicas son poco menos

⁶ Véanse, por ejemplo, entre otros, Rosanvallon (1995); Fitoussi y Rosanvallon (1997); Cohen (1998); Castel (1997 y 2004)

que implacables y las consecuencias sociales alarmantemente lesivas. Hay un evidente desacople entre dinámica económica y problemática social. Una fractura, cuyo sostenimiento en el tiempo no sería exagerado calificar de catastrófico” (López: 1998, 120). Esta fractura entre economía y sociedad, colocada por la perversa dinámica aludida arriba, se expresa también a través de la antinomia competitividad/inclusión, que configura una *disyuntiva* de hierro: tendencialmente el incremento de la productividad implica un descenso de la inclusión social y viceversa. La competitividad produce dislocamiento, vulnerabilización, disgregación y exclusión a nivel social. En tanto que la inclusión agrade la rentabilidad y la competitividad.

Este es el marco en el que se ha librado —y se libra aún— el combate entre el mercado y el Estado que ha sido típico de estos años, que como se sabe ha ido teniendo como resultado un sistemático triunfo del primero.

Esta problemática económico-social antinómica, que puede sintetizarse en la imagen de la fractura entre economía y sociedad o en la antedicha antinomia competitividad/inclusión, compromete dimensiones de fondo, estructurales. Obviamente se manifiesta en el día a día y es leíble, por lo mismo, en el nivel de la coyuntura. Pero remite a asuntos propiamente estructurales. Desde esta profundidad y desde esta densidad irradia efectos negativos sobre el mundo de la política en los “países emergentes”, que se manifiestan bajo la forma de impotentización de la política, precarización de los sistemas políticos y devaluación de la democracia⁷.

La primacía del mercado —que, vale puntualizarlo, se ha globalizado— sobre el Estado produce un impacto subordinador y aun impotentizador sobre la política, cuya arena continúa siendo —también vale la pena puntualizarlo— exclusivamente local. No otra cosa que la subordinación de la política a la economía resulta, por ejemplo, de la materialización del propósito de dar primacía al mercado sobre el Estado. Como es fácilmente comprensible, al perder la política capacidad de actuación autónoma y quedar sujeta a la economía (al mercado, extremando el planteo) merman sus posibilidades de funcionar adecuadamente como una de las alternativas principales para vehiculizar la intervención de la sociedad sobre sí misma (llamo a esto efecto impotentizador). Algunos fenómenos concomitantes se asocian a la generación de esa impotentización. Entre otros: el adelgazamiento de la posibilidad de acción soberana de los Estados; la

⁷ Véase López (1998: 124 y ss), especialmente pp. 127-132.

marginación de los excluidos respecto de la política, por la vía de negarles la dotación mínima de recursos (y de derechos en estado práctico) que les posibiliten el ejercicio de la ciudadanía política; y el abandono de cualquier pretensión reguladora por parte del Estado.

Los sistemas políticos se vuelven precarios, entre otras razones, por la crisis de representación política que resulta de la dinámica perversa, del descalabro social y de la subordinación/impotentización de la política y por la aparición de extensas redes clientelares.

Finalmente, la democracia se devalúa pues impactan negativamente sobre ella todas las dolencias mencionadas anteriormente, que redundan en un funcionamiento precario o parcial de las instituciones republicanas, devaluación que a su vez termina: a) amparando prácticas espurias y/o excesivas por parte de quienes ejercen el poder⁸ y b) facilitando la entrada de la influencia externa, que no siempre se orienta en beneficio del orden republicano vernáculo.

Un trabajo reciente de Joseph Stiglitz arroja luz sobre estas cuestiones desde un punto de vista especialmente esclarecedor: buena parte de las dolencias y de los efectos perniciosos que ha significado la globalización para las economías subdesarrolladas y para sus pueblos y sociedades se deriva de un modo específico de gestionarla⁹. Con la experiencia que le han dado sus años de pertenencia al Banco Mundial y con la reconocida agudeza de su mirada analítica, enlaza el desenvolvimiento de la globalización a un modo particular y concreto de gestionarla. Las premisas e ideas del Consenso de Washington han sido fomentadas y desplegadas por las que denomina “instituciones de la globalización” o bien “instituciones principales que gobiernan la globalización”: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, que constituyen a su juicio un “Gobierno global sin Estado global”¹⁰. Implacablemente crítico de las orientaciones y políticas del FMI, muestra una y otra vez, apelando al ejemplo de casos y experiencias concretas, cómo sus acciones, recomendaciones y presiones —a las que denomina “neoliberales”— impactaron negativamente sobre las economías de los países emergentes y sobre las condiciones de

⁸ Una forma devaluada de la democracia es, también, la que Guillermo O'Donnell denomina *democracia delegativa*. Véase O'Donnell (1997).

⁹ Stiglitz (2003). La idea de que hay modos específicos de gestionar la globalización lo lleva a admitir que existe la posibilidad de reformularla.

¹⁰ Véase Stiglitz (2003: 29, 38, 44, 51).

vida de sus pueblos y sociedades. Es decir, “aterriza” al nivel de análisis de los actores, de una manera tan sencilla como indesmentible, lo que desde la perspectiva estructural es percibido y formulado como fractura, antinomia, descalabro y/o exclusión. Y facilita la interconexión y la “interfase” entre fenómenos económicos, sociales y políticos. Es posible reconocer claramente, por ejemplo, que las políticas de ajuste fiscal recurrentemente recomendadas por el FMI subordinan la política y precarizan los sistemas políticos. Al fin y al cabo, decisiones tomadas fuera de los sistemas políticos locales e impuestos en éstos por la presión de organismos como el FMI y la asimetría de poder que caracteriza las relaciones entre los países subdesarrollados o emergentes y las “instituciones de la globalización” implican menguas de soberanía, adelgazamiento del principio republicano de representación, descalabro social e impacto negativo sobre la constitución de ciudadanía, etc.

Todos estos procesos y fenómenos están en la base de la nueva inestabilidad que se ha hecho presente en América del Sur. Veremos seguidamente que muy pocos casos escapan a este cuadro general. Esa nueva inestabilidad, por otra parte, ha dado lugar a la aparición de desajustes en la subordinación militar. Ha reaparecido el golpe de Estado y también formas diversas de intervencionismo militar¹¹. Examinaré estas cuestiones seguidamente.

III. ¿Un destino sudamericano?

En su extraordinario Poema Conjetural, Jorge Luis Borges aborda el trágico final, en la naciente Argentina, de Francisco Narciso de Laprida, “cuya voz declaró la independencia de estas crueles provincias”, en el Congreso de Tucumán, el 9 de julio de 1816. Perseguido por una partida *federal*, él, hombre de leyes y de letras, va al encuentro de la muerte en un remoto y anegado pastizal, en la provincia de San Juan. Corre el año 1829. A través de la pluma de Borges, piensa Laprida:

“Yo que anhelé ser otro, ser un hombre
de sentencias, de libros, de dictámenes

¹¹ He explicitado mi manera de entender el *intervencionismo militar* en diversos trabajos. Véase, por ejemplo, López (1982).

a cielo abierto yaceré entre ciénagas;
pero me endiosa el pecho inexplicable
un júbilo secreto. Al fin me encuentro
con mi destino sudamericano.

...

Las befas de mi muerte,
los jinetes, las crines, los caballos,
se ciernen sobre mí... Ya el primer golpe,
ya el duro hierro que me raja el pecho,
el íntimo cuchillo en la garganta.”

¿Se encaminan nuestras sociedades al encuentro de lo que por décadas fue su propio destino sudamericano? ¿Volveremos a vivir bajo la amenaza del “íntimo cuchillo” de los golpes militares o del intervencionismo militar? Es inevitable —y conveniente— preguntárselo.

Un rápido repaso muestra el siguiente cuadro: Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela han vivido —cada cual a su modo— las turbulencias de la inestabilidad económica, social y política, en combinaciones variadas. Los seis países han pasado por la experiencia de la interrupción de gobiernos en ejercicio con mandatos todavía por cumplir y de la difícil búsqueda de caminos que permitieran sortear esas crisis.

Uruguay, por su parte, ha vivido, durante el año pasado y parte del actual, momentos difíciles desde el punto de vista de su estabilidad financiera, que preocuparon seriamente al presidente Batlle, debido a la posibilidad de que una corrida del mercado financiero afectara la estabilidad de su gobierno. Colombia, como se sabe, vive desde hace décadas atrapada por los sargazos de una guerra interna, que coloca a este país en una situación excepcional.

Brasil y Chile han sido afectados por contagio por crisis financieras originadas en otros países o regiones, pero han conseguido permanecer al margen de remezones internas mayores.

Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú han atravesado formas “neoliberales” de gestión de la inclusión en la globalización y han padecido, por lo mismo, tanto las fracturas que se han examinado más arriba como sus consecuencias en términos de inestabilidad. En Uruguay despuntó —como se ha dicho— una crisis financiera que, de haberse materializado, podría haber tenido consecuencias sociales y políticas impre-

visibles. Fue conjurada a tiempo merced a la ayuda externa¹². Estos son los casos en los que es posible advertir, con alguna claridad, la influencia negativa de la globalización —gestionada desde una óptica “neoliberal”— y su impacto en términos de inestabilidad económica, social y/o política.

Venezuela y Colombia son casos especiales. Venezuela presenta un clivaje político de vieja data. Si bien en este caso es difícil ligar su situación de inestabilidad a la preexistencia de modalidades de inclusión neoliberal a la globalización, las cosas parecen allí ocurrir *a contrario sensu*: Hugo Chávez procura desarrollar una opción antineoliberal desde un discurso antiglobalización. De Colombia huelga reiterar su excepcionalidad.

Brasil y Chile son los dos únicos países de la región que, en el pasado inmediato, se han hallado a cubierto de episodios agudos de inestabilidad. Son dos casos casi polares. Siguiendo la línea interpretativa de Stiglitz podría decirse que Chile representa un caso exitoso de temprana inclusión en la globalización, que consiguió administrar adecuadamente y controlar y/o minimizar los efectos perniciosos de la apertura de su economía¹³. Brasil, en cambio, fue graduando en el tiempo —también exitosamente— su proceso de apertura, tomándose amplios márgenes y resguardos (en algunos períodos, incluso, marcando su autonomía respecto del FMI)¹⁴.

Por su parte, el panorama desde el punto de vista del control civil y los desajustes de la subordinación militar puede describirse como sigue.

El golpe militar reapareció en Ecuador y en Venezuela, en toda su dimensión: hubo levantamientos militares que depusieron a los presidentes en ejercicio. El posterior fracaso de estos golpes inicialmente triunfantes recondujo el proceso hacia la vía republicana. Pero cabe destacar que en ambos casos los golpes se dieron. Y fueron, en su momento inicial, triunfantes (respectivamente contra Mahuad y contra Chávez, que,

¹² La modalidad “neoliberal” de inserción de Uruguay en la globalización ha tenido (y continúa teniendo) consecuencias sociales altamente lesivas, que han impactado sobre la esfera política: la estabilidad política ha conseguido ser mantenida pero el electorado se ha desgarnado de los partidos históricos en una proporción considerable y ha pasado a apoyar al encuentro Progresista-Frente Amplio, que por primera vez ha ganado las elecciones presidenciales.

¹³ Como ha sido, por ejemplo, el caso de los Tigres Asiáticos.

¹⁴ El caso brasilero sería, salvando las distancias, parecido al chino. Según Stiglitz, China graduó y reguló su proceso de apertura, lo que le permitió alcanzar un resultado exitoso; Rusia, en cambio, produjo una apertura precipitada que produjo su fracaso y su entrada en *default*.

como se sabe, recuperó rápidamente el control de la situación). Hubo también un conato de golpe de Estado en Paraguay, en mayo de 2000.

En Paraguay, Perú, Argentina y Bolivia la salida anticipada de sus respectivos mandatarios y las transiciones a que dieron lugar mostraron diversas formas de desajuste de la subordinación militar. Sintéticamente expuestos, los respectivos cuadros han sido como sigue.

En Paraguay, el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, el 23 de marzo de 1999, desencadenó una turbulencia que arrastró en forma casi inmediata al entonces presidente Raúl Cubas Grau. Este fue sustituido el 28 de marzo por Luis González Macchi, que era hasta entonces el presidente del Parlamento. Como ya se ha mencionado, el 19 de mayo de 2000 se produjo un intento de golpe de Estado, cuya inspiración fue atribuida al general Lino Oviedo, sospechado también de ser el instigador del asesinato de Argaña. Ninguno de los dos hechos está, sin embargo, suficientemente esclarecido de manera que la responsabilidad de Oviedo no está, en rigor, demostrada. Oviedo pidió asilo en Argentina, en 1999, todavía en tiempos de Carlos Menem. Y se fugó en diciembre del mismo año, un día antes de que asumiera Fernando De la Rúa. Fue apresado en Brasil, en Foz de Iguazú, en junio de 2000 y permaneció en ese país hasta junio de 2004, fecha en la que regresó a Paraguay, donde se encuentra detenido y sometido a la justicia ordinaria.

Oviedo supo tener bastante predicamento dentro del ejército paraguayo. De allí que la tormenta política desatada en marzo de 1999 tuviera inmediatas repercusiones sobre las relaciones civiles-militares y la subordinación castrense. Tras el conato de golpe del 2000, el gobierno de González Macchi operó inteligentemente para disminuir la influencia de aquél en el Ejército. En la actualidad, ya bajo el gobierno de Nicanor Duarte —que reemplazó a González Macchi— la situación está relativamente estabilizada en lo político, aunque sigue habiendo turbulencia social, mientras el retorno de Oviedo ha colocado un gran interrogante. Las Fuerzas Armadas, en particular el Ejército, apoyan el orden republicano pero parecen moverse con alto grado de autonomía respecto del poder civil.

En Perú, los remezones producidos por las elecciones generales del 9 de abril de 2000 —Fujimori se adjudicó la victoria en la primera vuelta, pero hubo fundadas sospechas de fraude— y el escándalo desatado por la aparición pública de un video que mostraba a Vladimiro

Montesinos —jefe de inteligencia de Fujimori— sobornando a un legislador de la oposición, precipitaron la renuncia de éste, el 19 de noviembre de 2000. El Congreso se la rechazó y lo destituyó por “incapacidad moral permanente”, aceptó la renuncia del vicepresidente Ricardo Márquez y designó al hasta entonces presidente de ese cuerpo legislativo —en Perú el Parlamento es unicameral— Valentín Paniagua como presidente provisional. Gobernó hasta julio de 2001, cuando asumió Alejandro Toledo (con mandato hasta 2006), que ganó las elecciones de abril (primera vuelta) y junio (segunda vuelta) de 2001.

Poner orden frente a los desaguisados que una década en el poder de Fujimori habían producido en la relación entre el poder político y las instituciones militares —que apoyaron al entonces presidente en su autogolpe de 1992, toleraron a Montesinos y sostuvieron los resultados sospechados de fraudulentos de las elecciones de abril de 2000, por mencionar sólo algunos hechos salientes— fue una intención inicial de Toledo. En su discurso inaugural anunció una “reestructuración integral de todas las Fuerzas Armadas” con el objeto de “recuperar su dignidad [para] ponerlas a la altura de las nuevas exigencias del mundo competitivo”. Para ello, constituyó una Comisión para la Reestructuración y alentó un proceso de reforma bastante ambicioso, que además de cuestiones orgánicas y operacionales, consideraba la revisión de asuntos tales como la justicia militar, el sistema de inteligencia, la educación militar y el gasto en defensa. Con el avance de los problemas políticos que debió enfrentar Toledo —el descontento y movilización de diversos sectores populares, desde estudiantes a campesinos, caída del nivel de empleo, fuerte caída de sus índices de popularidad, entre otros— la reforma avanzó con dificultades y lentamente.

Argentina vivió en el período que comprende el gobierno de la Alianza y el interinato de Eduardo Duhalde, es decir, entre diciembre de 1999 y mayo de 2003, una inédita forma de *intervencionismo de baja intensidad*¹⁵.

Durante los '90 fue constante la presión del gobierno de los Estados Unidos sobre el gobierno local para que éste comprometiera a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Como es bien sabido, no se trató de una política específicamente dirigida a la Argentina, sino de una iniciativa de alcance continental. Por diversas razones, durante el

¹⁵ En López (2002), ponencia que presenté en el Seminario de REDES 2002, en Brasilia y que trata precisamente ese asunto, aunque todavía no lo denominaba de esta manera.

largo decenio menemista (Carlos Menem fue presidente entre 1989 y 1999), no obstante el “alineamiento automático” que éste buscó con los Estados Unidos y las “relaciones carnales” que Guido Di Tella —su canciller— proclamó (y que terminaron valiéndole a la Argentina el reconocimiento como Aliado extra-OTAN), el involucramiento pretendido por los Estados Unidos no se produjo.

Con la llegada de la Alianza al poder y de De la Rúa a la presidencia, y no obstante compromisos electorales en sentido contrario, se lanzaron algunas iniciativas tendientes a unificar las funciones de seguridad y defensa. En la primera mitad de 2001, el entonces ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, impulsó la fusión de la Prefectura Naval Argentina, orgánicamente dependiente en ese entonces, del Ministerio del Interior, con la Armada, quedando todo bajo la égida del Ministerio de Defensa. La idea, presentada en agosto de 2001, se justificó en la necesidad de efectuar ahorros: se calculaba que entre la reducción de personal y la eliminación de tareas e instituciones superpuestas, podía llegar a producirse un ahorro anual de más de 60 millones de dólares. La iniciativa fue respaldada por la Jefatura de Gabinete y fue apoyada públicamente por la conducción naval. El Secretario de Seguridad del Ministerio del Interior y la conducción de la Prefectura, en cambio, se opusieron terminantemente. En la opinión pública predominaron las críticas, que pusieron el acento sobre la ampliación indebida de las misiones de la Armada que la iniciativa implicaba, que —se dijo— iba a terminar involucrándola en acciones de seguridad interior —la Prefectura desempeña tareas de policía costera y de puertos— y de inteligencia interna, que le están explícitamente vedadas por la legislación vigente.

Los debates se extendieron por aproximadamente un mes y se empalmaron con los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos. Con posterioridad a éstos, la posición de los que venían preconizando la inconveniencia de mantener la distinción entre las funciones de seguridad y defensa pareció fortalecerse. Desde el Ministerio de Defensa y con el apoyo explícito de los generales Juan Carlos Mugnolo y Ricardo Brinzoni —respectivamente, en ese entonces, Jefe del Estado Mayor Conjunto y del Estado Mayor del Ejército— se profundizó la ofensiva destinada a redefinir los conceptos de seguridad y defensa, a dar mayor participación a las Fuerzas Armadas en actividades contra el terrorismo y a producir cambios, inclusive, en el proyecto de Ley de Inteligencia Nacional, que se encontraba en

trámite en el Parlamento. El propio presidente de ese entonces, Fernando De la Rúa, alentó la reconversión conceptual, en declaraciones que recogieron los diarios el 25 de septiembre. A su juicio, los atentados del 11 de septiembre demostraban que el terrorismo internacional constituía una agresión externa y, por lo tanto, debía entenderse como un asunto ligado a la defensa y no, como había sido hasta ese entonces, como un problema referido a la seguridad pública. Paradójicamente, en un país que había padecido dos importantes atentados a manos del terrorismo internacional, en 1992 y 1994, su más encumbrada dirigencia política y militar descubría ese tipo de terrorismo recién el 11 de septiembre de 2001.

Desde ese momento arreciaron las declaraciones y las iniciativas orientadas a modificar el marco conceptual y unificar las funciones estatales de seguridad y defensa. El ministro Jaunarena y los jefes militares recurrieron con insistencia a los medios escritos.

Los dramáticos sucesos del 20 y 21 de diciembre de ese mismo año vinieron a poner fin al gobierno de Fernando De la Rúa. El torbellino sin parangón en la entera historia argentina que se desencadenó a partir de aquellos hechos, que colocó en funciones a cuatro presidentes en un plazo menor de diez días, generó una curiosidad: el ministro Jaunarena y todos los jefes militares permanecieron en sus cargos.

Ya con Eduardo Duhalde en la Casa Rosada —el último de la serie mencionada arriba— la unificación de las funciones de seguridad y defensa reingresó —otra vez, como había ocurrido cuando se lanzó la iniciativa de que la Armada absorbiera a la Prefectura— por una puerta lateral. El diario *Página/12* del 22 de abril de 2002 informaba que el general Hernán Olmos, Jefe del II Cuerpo de Ejército, había efectuado declaraciones en las que había indicado que no se podía descartar el empleo del instrumento militar ni para controlar desbordes sociales ni para encarar acciones antiterroristas en la zona de la Triple Frontera.

A diferencia de De la Rúa, Duhalde no tenía compromiso con la mencionada unificación de funciones. Tenía, sí, las prioridades colocadas en otro lado, como es comprensible si se considera que tuvo que hacerse cargo de un país virtualmente en llamas. El mantenimiento de Jaunarena como ministro —y con él, la permanencia de los jefes militares provenientes del período anterior— fue el resultado de un acuerdo de gobernabilidad apresuradamente tejido con una parte de la Unión Cívica Radical, en las horas previas a su asunción.

Jaunarena y la cúpula del Ejército no dejaron pasar la oportunidad de insistir sobre el asunto. Protagonizaron, por ejemplo, una jornada que resultó emblemática de lo que se viene diciendo, en un seminario organizado por la Universidad del Salvador y la ONG Época, a fines de mayo de 2002. Allí, el ministro Jaunarena, en presencia de varios jefes militares —entre otros el general Mugnolo, Jefe del Estado Mayor Conjunto— se despachó a gusto: “la distinción entre seguridad y defensa es una categoría superada. A esta altura dividir en compartimientos estancos es un anacronismo”, expuso, según constata el diario Clarín del 1° de junio. Brinzoni, en el mismo evento, llegó todavía más lejos: “muy posiblemente —dijo— ha llegado la hora de pensar si una buena solución no es unificar Defensa con Seguridad bajo un mismo ministerio”. Este “superministerio”, a su juicio, debía incluir a las Fuerzas Armadas, las de seguridad (Gendarmería y Prefectura), a la Policía Federal y a cada una de las policías de las 23 provincias argentinas.

Nada de esto —que es apenas una muestra de una panoplia de “iniciativas propias” desarrolladas por los militares en el período indicado— daría más que para un comentario irónico que destacase los pintoresquismos del “color local”, si no fuera porque navegó a contracorriente de leyes fundamentales en vigencia, regulatorias de las actividades del sector: la de Defensa Nacional y la de Seguridad Interior. De hecho —y en alguna medida con la anuencia de las autoridades de turno, especialmente en el período de De la Rúa— incurrieron contra el Estado de derecho y reasumieron pautas intervencionistas sobre la escena política —bien que de *baja intensidad*, como se ha señalado— que se creían superadas.

Afortunadamente, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, en mayo de 2003, que encaró con inusual firmeza el reencuadramiento de las relaciones civiles-militares, las cosas volvieron a un cauce razonable no obstante algunos chispazos iniciales.

Gonzalo Sánchez de Lozada, pertinaz impulsor de una alternativa “neoliberal” para Bolivia terminó pagando el precio de la protesta social. Entre paros cívicos, marchas, huelgas generales, manifestaciones campesinas, bloqueos y enfrentamientos sangrientos su gestión terminó arrasada y resignó su cargo de presidente, el 17 de octubre de 2003, antes de concluir el mandato. Lo reemplazó Carlos Mesa, quien fuera hasta entonces su vicepresidente.

Como consecuencia de estos movimientos ha quedado constituida una poco frecuente situación. El actual presidente goza de un amplio reconocimiento y apoyo populares, debido, entre otros motivos, a su posición en materia de hidrocarburos —acaba de ganar un importante referéndum relativo a este tema— y a su decisión de interrumpir la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Chile que estaba muy avanzada ya en tiempos de Sánchez de Lozada y relanzar, en cambio, la exigencia de una salida al mar. Pero simultáneamente, Mesa no tiene fuerza propia en el Parlamento; carece de legisladores que le respondan directamente. De modo que se ha establecido una situación de mucha fluidez, que obliga a negociaciones y conversaciones permanentes en la búsqueda de un equilibrio no siempre fácil de alcanzar. Las Fuerzas Armadas están jugando en apoyo de Mesa —lo que no es poco, en el marco de un cruce permanente de presiones corporativas de campesinos, cocaleros, obreros y comunidades originarias— pero la situación dista de haberse estabilizado.

Este es a grandes rasgos el panorama de inestabilidad que se ha instalado en numerosos países de América del Sur y el concomitante cuadro de desajustes de la subordinación militar.

Es de suma importancia destacar que el consenso sobre el valor de la democracia, no obstante los tropiezos, parece todavía firme en las distintas sociedades, a escala sudamericana (y, aun, continental). Cabe señalar, por otra parte, que las crisis políticas de los últimos 5 años se autoprocesaron, es decir, se resolvieron desde el interior mismo del régimen republicano, en todos los casos sudamericanos considerados. Existe, además, el Compromiso Democrático fijado en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, a comienzos de los '90, por el cual los gobiernos se han comprometido a respetar y hacer respetar el régimen republicano y a sancionar a aquellos que no lo hicieren. Y en el plano internacional, existe también un sólido apoyo a favor de la democracia.

Es difícil negarse a la esperanza, no obstante la hondura de algunas crisis y de algunos enfrentamientos. Pero sería peligroso desatender los hechos. Subsisten desajustes en la subordinación militar, como consecuencia de la “nueva” inestabilidad que se ha examinado más arriba. Prestarle oídos, fijar nuestra atención en estos hechos es una responsabilidad de la hora, para académicos y políticos.

IV. Tres asuntos para redondear un final abierto

En lo que sigue analizaré tres cuestiones, a mi modo de ver, fuertemente ligadas a la estabilidad política de la región, a la posibilidad de persistencia en ella del orden republicano, a la estabilidad política de la misma y a la aparición de desajustes en la subordinación militar: a) las características del contexto internacional y el comportamiento de la superpotencia; b) la continuidad de la antinomia competitividad/inclusión; y c) la persistencia o no de la impotenzación de la política, la precarización de los sistemas políticos y la devaluación de la democracia, en procura de imaginar cuál puede llegar a ser el rostro del futuro.

El orden internacional viene sufriendo un continuo desmedro de su estabilidad, de sus instituciones y de las reglas de juego instaladas a partir de la inmediata posguerra. La decisión de actuación unilateral por parte de los Estados Unidos, desde la asunción del presidente Bush, ha venido a alterar radicalmente las formas de la convivencia internacional. Las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad se hallan prácticamente paralizados como consecuencia de la puesta en práctica de la doctrina de la guerra preventiva definida en la *National Security Strategy* de septiembre de 2002 en Irak. Del mismo modo, la compleja ingeniería normativa e institucional que procuraba controlar la proliferación nuclear en el mundo, quedó severamente afectada por la decisión del gobierno norteamericano de impulsar la *National Missile Defense* y de denunciar el Tratado Anti Misiles Balísticos. Lamentablemente, el mundo se ha vuelto más inseguro y no sólo por la exacerbación del terrorismo internacional de fundamento islámico.

Lo importante a señalar de cara al problema del intervencionismo militar a escala regional, es que el debilitamiento de los controles multilaterales y, por el contrario, la tendencia a la acción unilateral de la superpotencia, hace más vulnerables a los países latinoamericanos frente a la influencia externa. En el pasado, la influencia externa fue un ingrediente a resaltar de los golpes militares; no fue el único pero fue sí significativo¹⁶. Si al influjo de alguna actualización doctrinaria, como la que se acaba de mencionar referida a la guerra preventiva, los Estados Unidos llegasen a cambiar su actual concepción no favorecedora del intervencionismo militar, los golpes militares serían probablemente más factibles¹⁷.

¹⁶ Para repasar mi concepción sobre los golpes de Estado a escala regional, véase López (1982).

¹⁷ Esto ya ha ocurrido en el pasado. Véanse, por ejemplo, las apreciaciones de Lieuwen – insospechable de parcialidad – referidas a que “los Estados Unidos se exponen a que se diga

Veamos ahora la segunda cuestión. Una pregunta sencilla la introduce fácilmente: ¿cuánta pobreza y cuánta exclusión aguanta la democracia? Nadie conoce el límite a ciencia cierta. Pero todos somos capaces de imaginarnos que existe. Todos sabemos que un mínimo de acceso a bienes y un mínimo de acceso a derechos es indispensable para que aquella funcione. Un modo práctico de representarse este mínimo consiste en imaginar cuál es la dotación indispensable de recursos materiales o de ingresos para que exista un ciudadano. Es decir, un sujeto portador de responsabilidades y derechos políticos. Es evidente que la vigencia de la antinomia competitividad/inclusión, expresión de lo que más arriba se ha caracterizado como una dinámica perversa que genera una fractura entre economía y sociedad, tiene efectos más que perniciosos sobre la estabilidad social. El caso argentino lo demuestra palmaria-mente. Diez años de menemismo basados en la ortodoxia neoliberal y en una apertura muy poco discriminada hacia el exterior —y contando con el apoyo de los organismos internacionales de crédito y de los gobiernos de los países de mayor nivel de desarrollo del mundo— condujeron a la Argentina a la hecatombe: la depresión económica, la cesación de pagos, la inmersión de más del 50 por ciento de la población por debajo de la línea de pobreza y un desempleo que todavía hoy ronda el 15 por ciento. De la Rúa y el gobierno de la Alianza, que fueron incapaces de revertir estas tendencias, sufrieron las consecuencias de la desaparición de la a veces llamada “paz social”. Entonces, de nuevo, ¿cuánta pobreza y cuánta exclusión aguanta la democracia?

Finalmente, la tercer cuestión: la impotentización de la política, la precarización de los sistemas políticos y la devaluación de la democracia. Una mirada optimista del asunto podría señalar que —como ya ha sido mencionado— en la mayoría de los casos señalados arriba y no obstante los problemas atravesados, la democracia pudo autoprocesar su crisis y superar cualquier eventual alternativa autoritaria. Esto es verdad y debe ser reconocido y aplaudido. Pero si se observa con atención las situaciones críticas atravesadas por Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, no puede dejar de reconocerse que la política se impotentizó, en el sentido de que tuvo y/o tiene dificultades para lidiar con la problemática económica, los sistemas

que su insistencia en mantener la estabilidad política como defensa contra la amenaza comunista los lleva a mimar dictadores” (1960: 284), o bien: “puede evitarse el patrocinio del militarismo y la dictadura y de esta manera aumentar las oportunidades de que los gobiernos descansen sobre una base representativa” (1960: 317). Como ya ha sido señalado ese libro se editó por primera vez en 1960. Lieuwen se refiere, desde luego, a las consecuencias negativas sobre la institucionalidad democrática latinoamericana resultantes de la priorización de los intereses de seguridad de Estados Unidos.

políticos establecidos entraron en crisis y se volvieron precarios al punto que han aparecido varios e inesperados actores nuevos (por ejemplo: Toledo, Gutiérrez, Kirchner e incluso el mismo Chávez). Como consecuencia de esto, la democracia se devalúa y comienza el sobrevuelo del intervencionismo militar. Afortunadamente, el régimen republicano contó con reservas suficientes como para autoprocesar la crisis y recomponerse desde sí mismo. Pero ¿cuántas veces más podrá reiterarse este ciclo sin que el propio sistema democrático quede puesto en entredicho?

V. Conclusiones

Entrando ya al terreno de las conclusiones me parece necesario señalar lo siguiente. Me parece evidente, en primer lugar, que el “frente externo” juega un papel significativo en el mantenimiento de la estabilidad política y en la contención de cualquier eventual forma de intervencionismo militar, o lo que es lo mismo, en el mantenimiento del control civil. Es decir, que el apoyo desde el exterior al sostenimiento de la democracia juega en beneficio del control civil y la estabilidad política.

En segundo lugar, me parece necesario encontrar alguna forma de avenimiento entre economía y sociedad, que desactive la antinomia competitividad/inclusión. Sin opciones de desarrollo que admitan cierta capacidad de regulación al Estado, con el objeto de reconectar economía y sociedad, y aminorar o incluso, como se ha dicho inmediatamente más arriba, desactivar la antinomia competitividad/inclusión, será difícil alcanzar la estabilidad y la “paz” social.

Finalmente, lo que la experiencia de estos últimos años muestra es que el control civil sobre las Fuerzas Armadas está directamente ligado a la existencia tanto de un régimen legal institucional como de un sistema político, adecuados y sólidos. En demasiados casos de los examinados, los desajustes en la subordinación militar han corrido parejos con la inestabilidad económica, social y política y con la insuficiencia de los propios sistemas políticos para lidiar con los graves problemas que han debido enfrentar.

Bibliografía

- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
Castel, Robert (2004). *La inseguridad social*, Buenos Aires, Manantial.

- Cohen, Daniel (1998). *Riqueza del mundo*, Buenos Aires, F.C.E.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon (1997). *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Huntington, Samuel (1995). *El soldado y el Estado*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Liewuen, Edwin (1960). *Armas y política en América Latina*, Buenos Aires, Sur.
- López, Ernesto (1982). "Militarismo latinoamericano", en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- López, Ernesto (1998). "Globalización y democracia: esbozos", en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 7/8, UNQ, abril.
- López, Ernesto (2002). "Nuevos desafíos a la defensa y la seguridad: el impacto en las relaciones civiles-militares, el caso argentino", Ponencia presentada en el *Seminario de REDES*, Brasilia.
- López, Ernesto (2004). "La situación estratégica sudamericana", en *L'Ordinaire Latino-Americain*, N° 195, IPEALT/Université de Toulouse-Le Mirail, enero-marzo.
- O'Donnell, Guillermo (1997). "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- Pion-Berlin, David (ed.) (2001). *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, The University of North Carolina Press.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Stiglitz, Joseph (2003). *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Taurus.
- Weber, Max (1973). "La 'objetividad' cognoscitiva de la ciencia social y de la política social", en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.

Palabras clave

Sudamérica - control civil - militares - inestabilidad - paz social

Key words

South America - civil control - military - instability - social peace

Abstract

This paper deals with a new pattern of instability in the relationship between civil control and militaries. In this context, it is possible to see that external and internal factors have a strong influence over the level of military obedience and regime stability in South American countries. The external factor is related to the international support given in situations of high instability. The internal one is directly related to the level of social peace, being the cause for a search of a new balance between social policies and economic ones.

Notas

Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner

ATILIO A. BORON
CLACSO / UBA
aaboron@clacso.edu.ar

En las páginas que siguen nos dedicaremos a examinar algunas cuestiones e interrogantes que suscita la gestión de gobierno del presidente Néstor Kirchner. Por razones de espacio el tratamiento de las mismas no puede sino ser breve. Por eso, el estilo adoptado por la argumentación asumirá primordialmente la forma del ensayo, un género ideal dadas las circunstancias que condicionan la producción de este trabajo. Género que, por otra parte, al liberarse de ciertos formalismos academicistas (muchas veces encubridores de una decepcionante ausencia de ideas) lo convierte en el vehículo más apropiado para la difusión de cierto tipo de elaboraciones encaminadas más a sugerir que a comprobar, más a interrogar que a responder, y animadas por un propósito no meramente contemplativo sino por una saludable pasión transformadora. Por supuesto, no aspiramos con este pequeño artículo a desentrañar todas las cuestiones que plantea la presidencia de Néstor Kirchner. Nos contentaremos, en cambio, con plantear tan sólo algunas preguntas que en el momento actual parecen de primordial importancia y a sugerir algunas breves respuestas.

I. Sobre la popularidad del presidente

Comencemos por preguntarnos acerca de los diversos orígenes de la sorprendentemente elevada popularidad presidencial. Hay varios factores que la explican. Primero, Kirchner es producto de una elección en donde la otra alternativa era Menem, la figura que mayor desaprobación pública tenía en todas las encuestas y que representaba, por eso mismo, un intolerable retorno al pasado. Con su segundo lugar en la primera vuelta electoral el presidente forzó la huida del ex-presidente y precipitó

su irreversible desaparición de la escena política, como quedó palmariamente demostrado en la decepcionante y magra convocatoria realizada por sus partidarios en la Federación de Box hace apenas unas pocas semanas atrás. Además, Kirchner capitalizó la indignación que produjo en amplios sectores de la sociedad argentina el sabotaje institucional practicado por el fugitivo ex-presidente al impedir la realización del “ballotage” que, según también todas las encuestas previas, hubiera arrojado como resultado una aplastante victoria del actual presidente. La sociedad fue privada de lo que una abrumadora mayoría deseaba: infligir una derrota definitiva al menemismo y tal despojo generó un torrente de simpatía hacia Kirchner cuyos efectos, si bien un tanto atenuados, se sienten todavía hoy.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que el ascenso de Kirchner —hasta hace un par de años una figura marginal en la política argentina— es incomprensible si se hace abstracción de las grandes movilizaciones populares que venían conmoviendo al país desde finales del menemismo, y que, en las jornadas del 19 y 20 de diciembre del 2001 llegaron a su clímax con la revuelta popular que produjo la caída del inepto e impopular gobierno de Fernando De la Rúa. Este acontecimiento puso en evidencia la gravedad de la fenomenal “crisis orgánica”, en sentido gramsciano, en que había caído la Argentina potenciada por el simultáneo, e igualmente catastrófico, derrumbe de la convertibilidad. Esta crisis, que devoró cuatro presidentes en poco más de una semana!, dejó profundas secuelas en la vida pública una de las cuales todavía sigue siendo la radical deslegitimación de la clase política tradicional. La expresión —inorgánica e improductiva políticamente pero aún así muy expresiva del estado de ánimo de grandes sectores de la sociedad argentina— fue la consigna “que se vayan todos,” mediante la cual se transmitía el repudio generalizado, pero a la vez impotente, de los gobernados en relación a los gobernantes. La gravedad de la situación explica los denodados esfuerzos del predecesor de Kirchner, el Presidente Eduardo Duhalde, por reconstituir el sistema de dominación, resucitar a los partidos políticos y restablecer de alguna manera el vínculo roto entre representantes y representados. Es preciso reconocer que, contra los pronósticos formulados en esos momentos, tan complicada empresa fue llevada a término de manera bastante exitosa. Kirchner, por su parte, tuvo a su favor el hecho de ser percibido como un componente muy marginal en esa tan repudiable y corrupta constelación

de poder, lo que también explica en parte sus altos niveles de aceptación pública. El haber sido el candidato “de descarte” del continuismo, una vez producida la defección del gobernador Carlos A. Reutemann y verificada la incapacidad de José M. De la Sota de darle vuelo a su candidatura, reforzó esta inverosímil imagen del *outsider* que tantos beneficios le otorgó al actual presidente ante los ojos de la opinión pública. Parafraseando a Maquiavelo uno podría decir que Kirchner llegó a la presidencia más por fortuna que por *virtú*, con todo lo que esto implica. No es que el actual presidente careciera de los atributos que el florentino consideraba esenciales en la *virtú*: la valentía, la perseverancia, el coraje amén de la inteligencia política. Pero es indudable que la fortuna —que según Maquiavelo gobierna la mitad de nuestras vidas, y sobre todo las vidas de los políticos— en esa ocasión jugó a su favor al sacar de la partida a Reutemann y De la Sota. Sería peligroso que en la Casa Rosada alguien pudiera pensar que la imprevisible y caprichosa fortuna obrará siempre de la misma manera.

Tercero, otra de las fuentes de la popularidad presidencial tiene que ver con lo que el historiador mexicano Daniel Cossío Villegas denominara “el estilo personal de gobernar”¹. A diferencia de muchos presidentes y jefes de Estado de América Latina y del resto del mundo Kirchner no rehúye al contacto directo, cara a cara, con la población. Su estilo personal es radicalmente plebeyo, desenfadado y alejado de todos los convencionalismos. Como presidente es sumamente informal, nada acartonado y detesta las mediaciones y barreras que el protocolo, o la seguridad, imponen a los mandatarios. En una “sociedad de frontera” como la argentina, en donde las jerarquías sociales son frágiles y tenues, y además muy mal vistas —a diferencia, por ejemplo, de la fuerte herencia clasista prevaleciente en países como Brasil o México— esta casi irresistible vocación presidencial por el contacto directo con las masas, y de la cual no está ausente una indisimulada inclinación populista, no puede sino generar una fuerte corriente de simpatías hacia su persona.

En cuarto y último lugar, hay que señalar que Kirchner ha capitalizado muy bien su enfrentamiento, por cierto hasta ahora más retórico que sustantivo, con los grandes monopolios, con las empresas privatizadas, con los opulentos burócratas del FMI y el Banco Mundial, con el gobierno norteamericano, con el por suerte ahora difunto gobierno de José M. Aznar y varios ministros del gobierno español y con los inversio-

¹ Véase la sugerente interpretación ofrecida en Cossío Villegas (1974).

nistas extranjeros, todo lo cual le granjeó las simpatías de la inmensa mayoría de la población que mayoritariamente detesta a —o al menos recela de— esos personajes ligados en mayor o menor medida al saqueo de la nación. Hay que recordar en este punto que las diversas encuestas sobre la imagen y las expectativas que los argentinos tienen de los Estados Unidos señalan inequívocamente el alto grado de animosidad de la población en relación a ese país, sus líderes y las instituciones estrechamente asociadas con ellos, como el FMI y el Banco Mundial, con lo cual las reiteradas arremetidas de Kirchner suscitan fuertes simpatías en amplios sectores sociales. Por otra parte, los furibundos ataques de la derecha argentina, tristemente célebre por su visceral intolerancia ante cualquier asomo de progresismo, por tímido que sea, le reportaron renovados apoyos. Por último hay que recordar que, en asuntos ajenos al duro terreno de la economía, la gestión de Kirchner no se detuvo en el plano retórico y se vio ratificada con hechos concretos y bien positivos, sobre todo en materia de derechos humanos, en la depuración de la Corte Suprema de Justicia y de los altos mandos de las Fuerzas Armadas, todo lo cual respondía a necesidades muy sentidas de la población².

En síntesis, hay varias razones que explican la sorprendente popularidad presidencial. Sorprendente porque, como veremos, en el terreno económico los satisfactores que ha ofrecido el gobierno, sobre todo a las grandes mayorías populares, han sido sumamente escasos y la “deuda social” de larga data que acumula la democracia argentina es de una gravedad y contundencia insoslayables³. Ante ello es conveniente preguntarse por cuánto tiempo podrá seguir gozando Kirchner de tan amplio respaldo popular. ¿Podrá lograrlo tan sólo apelando a su estilo de vinculación con la ciudadanía o al rechazo que produce la figura de

² Un sucinto pero cuidadoso balance del primer año y medio del kirchnerismo se encuentra en Gaveta (2004).

³ Una reciente recopilación sobre los veinte años de la democracia argentina, sus logros y sus frustraciones, se encuentra en la antología publicada por Novaro y Palermo (2004). Aunque la obra intenta llenar un sentido vacío en la literatura sobre el tema su aporte se resiente por la notoria ausencia de un pensamiento crítico radical sobre la diversidad de temas allí considerados. Esto hace que, por momentos y especialmente en algunos de sus capítulos, prevalezca una actitud complaciente que, ante una crisis tan grave como la que caracteriza a la Argentina contemporánea, adquiere características escandalosas. Algunos de sus autores parecen ignorar aquella frase del Dante en *La Divina Comedia* que advertía que el círculo más horrendo del infierno estaba reservado para quienes en tiempos de crisis moral habían optado por la neutralidad.

Menem? ¿Podrá sostenerse en el poder, y gobernar, sin construir una nueva correlación de fuerzas para lo cual tendrá que ofrecer a sus aliados algo más que gestos y palabras? Son estas las interrogantes que seguramente habrán de despejarse en un futuro relativamente cercano. Todo esto nos lleva a un segundo interrogante.

II. Continuidad o ruptura del neoliberalismo

Lamentablemente nada permite suponer que en la agenda gubernamental de Kirchner figure la ruptura con el neoliberalismo, prerequisite indispensable para poder gobernar bien —es decir, con eficacia y legitimidad popular— y para evitar que la democracia sea absorbida por la dinámica descuidada de los mercados. El principal artífice de su política económica, el ministro Roberto Lavagna, representa apenas una ligera variante dentro de las orientaciones neoliberales predominantes en el país desde hace más de diez años, y su designación tuvo lugar en el gobierno de Duhalde. Debe recordarse que durante el mismo la única iniciativa de política económica que se adoptó fue la de negociar incansablemente con el FMI haciendo caso omiso de abrumadoras recomendaciones en contrario, desde economistas ligados al establishment internacional como Joseph Stiglitz y Paul Krugman hasta todas las variantes del pensamiento crítico local y latinoamericano, que aconsejaban olvidarse del FMI y cambiar decididamente el rumbo de la economía argentina, cosa que no se hizo. Por eso no sorprende comprobar que los “ganadores” y los “perdedores” de las políticas económicas del kirchnerismo sean hoy los mismos que había durante el menemismo y el efímero gobierno de la Alianza. Entre los primeros sobresalen las empresas privatizadas que manejan bienes y servicios altamente rentables en el mercado internacional —como el petróleo, por ejemplo— hasta servicios no transables de diverso tipo ofrecidos puertas adentro en condiciones excepcionalmente favorables dada la desprotección que entre nosotros padecen usuarios y consumidores; los monopolios extranjeros; los sectores más concentrados del capital nacional (especialmente aquellos vinculados a las exportaciones agropecuarias) y la oligarquía financiera y rentista. Los “perdedores” del modelo también son los mismos: los trabajadores, las capas medias empobrecidas, y esa inmensa

masa que apropiadamente Frei Betto ha denominado “pobretariado” y que incluye a vastos conglomerados populares condenados al desempleo crónico, a la exclusión social y a la pobreza. Gente, en una palabra, para la cual el capitalismo no le ofrece la más mínima esperanza.

A pesar del notable cambio en la retórica oficial —cuya expresión más ardiente se verificara en la Reunión de Presidentes de las Américas, que tuvo lugar en Monterrey, México, hace poco menos de un año, y que provocara el asombro de George W. Bush ante un discurso como el de Kirchner que parecía brotar del Foro Social Mundial de Porto Alegre— el injusto patrón distributivo del ingreso establecido con las reformas neoliberales de los noventa se ha mantenido inalterado. Nada ha cambiado desde entonces. Un informe del INDEC aparecido en junio del corriente año señala que la Argentina tiene en la actualidad “la peor distribución del ingreso de los últimos treinta años”. Con base en los datos obtenidos a fines del año 2003 dicho organismo concluye que, a nivel nacional, el ingreso del decil más rico de la población es 31 veces superior al del decil más pobre. En el Área Metropolitana formada por la ciudad de Buenos Aires y los partidos del conurbano bonaerense dicha ratio llega a un escalofriante 50 a 1⁴. El agravamiento de la situación social se manifiesta también en las cifras del desempleo. Si ellas muestran una leve mejoría eso se debe a la inclusión en la categoría de “trabajadores ocupados” de las casi un millón setecientas mil personas que, en octubre del 2004, reciben un modesto subsidio de desempleo equivalente a unos cincuenta y cinco dólares mensuales. De no ser así, la desocupación proseguiría estacionada en los elevadísimos niveles alcanzados durante el apogeo del menemismo.

En síntesis: la postura de Kirchner es la de un duro negociador —al menos para los estándares latinoamericanos— con los agentes nacionales e internacionales del neoliberalismo y la de alguien a quien no le interesa hacer de la sumisión al imperialismo norteamericano su carta de identidad, como ocurriera con Menem y la infausta doctrina de las “relaciones carnales” que tantas desgracias y sufrimientos ocasionara en el país. Pero, en cualquier caso, su voluntad de trascender en los hechos las fronteras del neoliberalismo todavía está por verse. La eterna, compulsiva, negociación con el FMI demuestra que el gobierno argentino sigue dilapidando tiempo y recursos cuando todo el mundo sabe que en el FMI esta el pro-

⁴ Indec (2004).

blema y no la solución. El reciente documento elaborado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI y dado a conocer en junio de este año ahorra interminables discusiones pues ahí se señala, con total claridad, la gravísima responsabilidad que le cupo al FMI en el desencadenamiento y agravamiento de la crisis económica y financiera de la Argentina. De todos modos hay que decir que, pese a lo anterior, el gobierno conservó una cierta dignidad y rechazó, durante las tensas negociaciones, las exigencias absurdas y leoninas del FMI en relación al superávit fiscal, desoyendo sus consejos de “imitar lo que hizo Lula en Brasil” y comprometerse con un superávit del 4 o 4,5 por ciento del PBI. Sin embargo, la revelación de las cifras correspondientes al presupuesto del Estado nacional para el año 2005 muestran que, según se hagan las cuentas, se va a terminar pagando a los acreedores externos una proporción del PBI igual o aún mayor que la comprometida por el gobierno brasileño y que tantas declaraciones en contrario suscitara en el gobierno argentino. En resumen, el panorama económico del kirchnerismo exhibe las siguientes características: negociación dura con el FMI, pero persistencia práctica de las orientaciones generales del Consenso de Washington y cumplimiento de las obligaciones con los organismos multilaterales de crédito; ocasional indocilidad ante los mandatos de la Casa Blanca (desobedeciendo cuando le exige que condene a Cuba pero obedeciendo cuando le pide que, junto a Brasil y Chile, vaya a Haití a reprimir, o que continúe negociando con el Fondo) y, sobre todo, salida de la convertibilidad sin salir del neoliberalismo, que es el gran problema que tiene la Argentina.

III. La persistencia del “modelo”: Consenso de Washington sin convertibilidad

Como decíamos más arriba, Argentina salió de la convertibilidad pero no del neoliberalismo. Tal como ha sido demostrado en numerosos trabajos, los rasgos fundamentales del modelo económico implantado a sangre, fuego y corrupción en los noventa persisten hasta nuestros días. En esto coinciden tanto quienes lo alaban, percibiéndolo como la tardía pero impostergable reconciliación de la Argentina con la economía global, como sus más severos críticos, desde los Economistas de Izquierda hasta los autores del Plan Fénix, pasando por un amplio espectro de

posiciones intermedias. Tal como sentenciara desde las columnas de *La Nación* uno de los periodistas estelares del establishment neoliberal, Joaquín Morales Solá, la carta de intención firmada por el gobierno de Néstor Kirchner con el FMI en septiembre de 2003 “es el mejor (acuerdo) que se haya escrito en la última década”. Es el mejor, para la derecha, porque dicho documento se propone continuar con “las políticas macroeconómicas prudentes” —ítese a que su presunta prudencia condujo al país a la mayor crisis económica y social de su historia!— “combinadas con una ampliación y profundización de las reformas estructurales”, con lo cual no es necesario aguzar demasiado la vista para descubrir la preocupante vitalidad del viejo orden (Gambina y otros, 2004: 29)⁵. Inclusive, vale la pena citar aquí la minuciosa descripción ensayada por uno de los principales tomadores de decisiones en el momento más álgido de la crisis, Eduardo Amadeo, para comprobar hasta qué punto la fractura política y social de diciembre de 2001 no fue seguida por una radical reorientación del rumbo económico causante de la crisis en la que se encuentra sumida la Argentina⁶.

La pertinaz firmeza del neoliberalismo se verifica en el continuado predominio de las siguientes características:

(a) La valorización de la renta financiera como el eje fundamental de la política económica. La especulación financiera está oficialmente alentada, pues las ganancias que produce no generan obligaciones impositivas en la Argentina. Sigue siendo más rentable especular financieramente que producir bienes o servicios.

(b) La inmutabilidad de un patrón distributivo de ingresos y rentas extraordinariamente desigual y regresivo, resultante de las políticas del “neoliberalismo salvaje” implantadas en los años del menemismo.

⁵ La suicida continuidad del esquema económico es examinada también en Calcagno y Calcagno (2003) y en Arceo (2004), trabajos igualmente medulares que desmontan con rigurosidad la trama siniestra y las gravosas consecuencias del proyecto inaugurado en 1976 bajo la égida de Martínez de Hoz y llevado a término durante las dos presidencias de Carlos Saúl Menem.

⁶ En este sentido el texto de Eduardo Amadeo, una bien documentada memoria relativa a las arduas y dilatadas (amén de contraproducentes) negociaciones entre el gobierno de Duhalde y el FMI, demuestra fehacientemente, quizás contra la voluntad de su autor, la continuidad fundamental de las políticas económicas ensayadas en la Argentina desde comienzos de la década del noventa, con los resultados por todos conocidos (Amadeo, 2003). Desde un ángulo teórico completamente diferente la misma conclusión queda demostrada en la obra de Gambina y otros (2004); Calcagno y Calcagno (2003) y Gambina y Campione (2003).

(c) La vigencia de los parámetros macroeconómicos fundamentales instituidos durante los años noventa, como las privatizaciones, la desregulación y liberalización de los mercados, la apertura externa, la fragilidad del Estado y el gasto público; la deserción o inoperancia estatal; la dependencia de exportaciones con muy escaso valor agregado, como la soja o los hidrocarburos, etcétera.

(d) La continuidad de los equipos técnicos del área económica, que son casi sin excepción los mismos que vienen del anterior gobierno, y la constante aceptación del papel rector del FMI en las grandes decisiones de política económica, más allá de las ríspidas controversias que ocasionalmente se susciten con sus representantes.

Pese a lo anterior parece importante señalar que aún con las limitaciones ya señaladas hay en Kirchner una intención de discutir y cuestionar al neoliberalismo. A diferencia de la mayoría de los gobernantes de la región —como Ricardo Lagos, Vicente Fox en México, o el mismo Lula en Brasil, que parecen convencidos de las bondades de dicha doctrina— Kirchner detesta el Consenso de Washington. Cree que es una estafa, y a sus beneficiarios a veces los ha llamado “buitres” o “delincuentes”. Si lo acepta es como un mal menor o, tal vez, como resultado de lo que él percibe, erróneamente a nuestro entender, como una imposibilidad práctica de romper con su hegemonía. A diferencia de sus colegas, Kirchner proclama la necesidad de abandonar al neoliberalismo (su discurso en la Cumbre de Monterrey y frente a George W. Bush fue, en ese sentido, impecable) pero parece desconfiar de sus propias fuerzas para lograrlo. Siente que necesita el apoyo de Brasil para acometer tal empresa, pero para su desgracia el gobierno Lula se ha convertido en el nuevo bastión de la ortodoxia neoliberal en la región, siendo, al igual que Menem en el pasado, “más papista que el Papa” y por eso mismo objeto de toda clase de elogios por las usinas ideológicas internacionales del neoliberalismo. Entonces Kirchner parece concluir que la Argentina no puede librar tamaña batalla en soledad. Esperando pacientemente un eventual cambio de rumbo del gobierno brasileño, cuyo Presidente lo apoyó con firmeza durante la campaña electoral y a lo largo de su primer año de gobierno, Kirchner se ha limitado a adoptar muy pocas iniciativas heterodoxas en el terreno económico y a cultivar, al mismo tiempo, una ácida retórica condenatoria del neoliberalismo y el Consenso de Washington. Es obvio que una tal esquizofrenia es de corto alcan-

ce, y que más pronto que tarde las cosas habrán de definirse para uno u otro lado.

Algunas de estas ambivalencias adquirieron particular notoriedad en los últimos tiempos. Ante el colapso de Correos Argentinos, la empresa privatizada sucesora de la estatal Correos del Estado, la actitud del gobierno de Kirchner ha sido la de una asombrosa “re-estatización” pero ... ¡por un plazo de seis meses! Ante el fraude y la decepción generada por el desempeño de las empresas privatizadas, que llegó a un punto insostenible en el caso de los correos, el gobierno opta por una perversa y, a la postre, suicida parálisis decisional y demuestra no tener la osadía necesaria como para revisar radicalmente lo que a gritos exige una rectificación. En el caso de ENARSA, la empresa estatal supuestamente encargada de monitorear la producción de petróleo y gas en tierra firme y de asumir actividades productivas *off-shore*, el gobierno mostró una vez más sus conocidas vacilaciones en la materia. Concebida primero como una empresa estatal terminó siendo, gracias a las sucesivas enmiendas que el Congreso efectuara —por cierto que de común acuerdo con el Ejecutivo— una suerte de sociedad mixta en donde se abren las puertas para la participación de la iniciativa privada. Y ya sabemos cómo termina esta historia, no hay nada nuevo en todo esto. Estos dos casos, y podríamos sumar muchos más, plantean con singular crudeza los límites actuales del kirchnerismo. Límites que, dicho sea al pasar, parecen pasar desapercibidos para un importante sector de la izquierda “bien pensante” de la Argentina, la misma que antes apoyó sin reservas al alfonsinismo, luego al “chachismo” y, finalmente, en la actualidad, hace lo mismo con Kirchner. ¿Volverá a rasgarse sus vestiduras como producto de una nueva —¿e inesperada? ¿Frustración?

IV. Los desafíos de la globalización neoliberal. Sobre el Área de Libre Comercio de las Américas y el eventual tratado Mercosur-Unión Europea

Brevemente, porque este es un tema que requeriría un tratamiento muy pormenorizado pero que no podíamos dejar ausente, digamos que las consecuencias de la implantación del ALCA serían catastróficas para la Argentina. Y que, pese al discurso oficial, la Argentina de Kirchner no

está negociando adecuadamente este escabroso tema. El impacto negativo que tendría el ALCA sobre las economías de la región es bien conocido, y está en relación directa con su grado de industrialización y diversificación estructural. Por eso, dada la complejidad y volumen de su economía, para la Argentina —y en mayor medida aún para el Brasil!— la implantación del ALCA significaría un retroceso fenomenal y arrojar definitivamente por la borda un proyecto industrial acosado y combatido por más de medio siglo pero que aún sobrevive, si bien precariamente. Para el Brasil, nuestro socio principal dentro y fuera del Mercosur, esto significaría lisa y llanamente liquidar lo que muchos expertos señalan como una de las tentativas industrializadoras más logradas entre los países de la periferia, fuertemente competitiva en sectores claves como la informática, la aeronáutica comercial y la automotriz, entre otros. Para países más pequeños, con economías menos diversificadas y con una escasa base industrial, como Paraguay, Ecuador o Uruguay, las consecuencias siendo negativas serían de todos modos menos gravosas en lo que hace a su desempeño económico.

De todos modos, tanto en uno como en otro caso el ALCA significa la práctica liquidación de cualquier resto de autodeterminación y soberanía nacional⁷. Por eso el proyecto del tratado ha sido discutido prácticamente en secreto, y si ahora la situación se ha abierto un poco fue debido a la acción de algunas ONGs que presionaron muy fuertemente para darle estado público a negociaciones que hasta entonces habían sido llevadas a cabo en el mayor de los secretos. Por supuesto, la liquidación de la soberanía nacional es un tema de la mayor importancia. Oponernos a la misma no significa resucitar un anacrónico nacionalismo económico, autarquizante y aislacionista, incompatible con la fase actual del desarrollo capitalista. Quiere decir, en cambio, que es fundamental para darle viabilidad a una democracia —aun a un modelo democrático tan imperfecto y limitado como el que admite una sociedad capitalista— que la soberanía popular y el protagonismo del *demos* tenga alguna consecuencia en el terreno de la economía. Si los intereses, las opiniones y

⁷ La literatura sobre el ALCA, y sus desfavorables consecuencias para los países de América Latina, así como la que se dedica al estudio de los diferentes esquemas de integración dependiente de la periferia, ha crecido enormemente en los últimos años. Véase, sobre el particular los siguientes trabajos recogidos en el número monográfico del OSAL: Arceo (2002); Boron (2003); Bello (2003); Martínez (2003) y De la Cueva (2003).

las preferencias de la ciudadanía no logran expresión en el terreno duro de la economía no habrá que esperar mucho tiempo para que el proceso de deslegitimación democrática, el temido “desencanto” democrático, llegue a umbrales que nos sitúen a riesgo de tener que enfrentar la aparición de un despotismo de nuevo tipo. Producto no tanto de las críticas y ataques “externos” al débil capitalismo democrático —principalmente el militarismo— sino sobre todo de su propia putrefacción interior. Por eso es intolerable que la soberanía popular sea sacrificada en el altar de la soberanía pretendidamente inexpugnable de los mercados. Y el ALCA consagra precisamente un proceso tan perverso como éste: no sólo tendría muy negativas consecuencias sobre el funcionamiento general de la economía sino que propinaría un golpe mortal a la sustentabilidad de los magros avances democráticos obtenidos con tantos sacrificios en las últimas décadas.

En el caso del acuerdo en vías de negociación entre el Mercosur y la Unión Europea la situación es muy similar. La razón: la filosofía política que inspira ambos tratados es la misma. Es el neoliberalismo, que consagra la primacía de los mercados sobre las naciones, de la economía sobre la política, del lucro sobre la vida. Sorprendentemente, dichas negociaciones no han levantado la polvareda que ocasionan las del ALCA. En parte porque se supone, erróneamente, que el capitalismo europeo tiene un “rostro humano”, lo que constituye un flagrante error. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que en muchos sentidos el acuerdo en ciernes contiene puntos más censurables que el que se está discutiendo con la Casa Blanca. Por ejemplo, es inadmisibile que un tratado firmado con una potencia extranjera contenga cláusulas como la que proponen los “demócratas” europeos, que de ser aceptadas impedirían la “re-estatización” de las empresas privatizadas. De hecho, a lo largo del siglo veinte los europeos “re-estatizaron” muchas empresas, en todos los países, luego de la Segunda Guerra Mundial y no se entiende por qué razones ahora pretenden impedir que otros gobiernos revisen decisiones que la experiencia práctica ha demostrado estaban equivocadas. No creo que los europeos hubieran jamás aceptado una cláusula como esa, no sólo en un tratado con países de la periferia sino que ni siquiera con uno que hubieran tenido que firmar con los Estados Unidos. Por eso es que el acuerdo en ciernes entre el Mercosur y la Unión Europea es tan negativo como el ALCA, sólo que está siendo negociado sin las estridencias de

éste y sin que la sociedad esté siquiera mínimamente informada sobre el tema.

Para concluir, no parece que a estas alturas de la historia alguien pueda sostener que las burguesías europeas sean más democráticas o estén más preocupadas por la justicia social o los derechos humanos que sus contrapartes en los Estados Unidos o Japón. Son igualmente rapaces y predatorias, y si vemos la experiencia de las privatizadas en la Argentina las lecciones que podemos extraer son de una contundencia tal que ahorran mayores argumentaciones. Debemos tener presente que aun la Europa “socialdemócrata” está tan identificada con el imperialismo y el neoliberalismo como la derecha norteamericana. Para muestra basta con analizar la deplorable conducta de Tony Blair y la famosa “tercera vía” del *New Labour* en el Reino Unido, que avanzó sobre los servicios de salud y la educación hasta un punto que el mismo líder conservador John Major no se había atrevido a traspasar. Lo que ocurre es que en el caso del ALCA, a diferencia del tratado con la UE, la integración de nuestros países en dicho acuerdo traería aparejada no sólo nuestra total subordinación económica a los Estados Unidos sino también el sometimiento político directo a Washington, que en el caso de la Unión Europea sería prácticamente imposible de lograr.

¿Puede el gobierno de Kirchner hacer algo para cambiar el rumbo de estas negociaciones? Claro que sí. Dispone en sus manos de un arma sumamente eficaz. Puede, es más, debería, para honrar sus credenciales democráticas, someter decisiones tan trascendentales como éstas, que comprometerán a sucesivas generaciones de argentinos, a un referéndum vinculante. El gobierno, en realidad, ningún gobierno, puede arrogarse la autoridad de decidir asuntos como éstos por sí solo, máxime si se tiene en cuenta el profundo desprestigio que caracterizan a ambas cámaras del Congreso, sospechadas por buenas razones de ser un santuario de la corrupción y permanente motivo de escándalo público. Adoptar una decisión de este tipo atendiendo al juego de presiones empresariales y opiniones de los tecnócratas, sobre todo economistas, cuidadosamente “socializados” en la ideología dominante, puede generar una oleada de descontento que termine por erosionar muy seriamente la legitimidad presidencial y frustrar su proyecto político. Un referéndum popular como el que se practicara en el Uruguay le permitiría, en cambio, negociar en mejores condiciones porque si la ciudadanía es adecua-

damente informada votará abrumadoramente en contra de estos leoninos tratados. Y Kirchner verá ampliamente acrecentados sus márgenes de maniobra frente a norteamericanos y europeos, pudiendo desechar con elegancia tan nefastas iniciativas.

V. Sobre caceroles, asambleístas y piqueteros

La dinámica social y política impuesta por piqueteros y caceroles hacia finales del año 2001 es un factor imprescindible para comprender tanto la crisis final de la convertibilidad como el derrumbe del gobierno de De la Rúa y el curso posterior de nuestra historia. Tal como decíamos más arriba, Kirchner no se comprende al margen de todo eso. Sin embargo, vemos que a partir de la astuta recomposición de la estructura de dominación materializada durante la gestión presidencial de Eduardo Duhalde, el itinerario seguido por estos complejos y multiformes movimientos sociales fue muy diferente. Su explosiva combinación en el tiempo reflejó una situación especial y, por lo tanto, momentánea, que desencadenó una crisis política de excepcional importancia pero que venía gestándose desde bastante tiempo antes. Los sectores “caceroles,” cuya composición predominante era de capas medias, fueron movilizados por un conjunto de circunstancias: el “corralito” y el consiguiente bloqueo y posterior despojo de sus depósitos bancarios en dólares y en pesos; la sensación de derrumbe generada por el desgobierno de la Alianza en los meses finales de su gestión, sobre todo al desvanecerse los espejismos maliciosamente pergeñados por Domingo F. Cavallo; su hartazgo ante la provocación autoritaria del Presidente De la Rúa, sobre todo en su último discurso la noche del 19 de diciembre, y la irritación que, en un cuadro de profunda crisis económica y social, producía la desvergonzada corrupción generalizada que diezmó la legitimidad de la dirigencia política tanto oficialista como opositora.

Esas condiciones fueron desapareciendo, aunque con temporalidades diferentes. El trabajoso desmontaje del “corralito” bancario, que si bien no satisfizo plenamente a sus víctimas más indefensas por lo menos redujo en algo sus pérdidas. También contribuyó el cambio en el clima de opinión —convenientemente auspiciado y manufacturado por los

medios— generado por el ingreso a la Casa Rosada de Eduardo Duhalde. Este fue presentado ante la sociedad como un avezado “piloto de tormentas” y como alguien que, pese a sus importantísimas funciones durante la década de los noventas, era del todo ajeno al desastre integral que se había abatido sobre la Argentina. Más bien, la imagen construida fue la de un dirigente de intachables antecedentes y dispuesto a sacrificar todo su capital político en aras de la normalización institucional. Ayudó también a desactivar la protesta clase-mediera la vocación supuestamente “dialoguista” del nuevo presidente y su flexibilidad táctica, puesta de manifiesto en el anticipado llamado a elecciones presidenciales luego de la masacre de Puente Avellaneda y, por último, las (ilusorias) perspectivas de que la normalización institucional traería consigo la tan largamente esperada depuración de la dirigencia política. Lo cierto es que con el paso del tiempo las protestas y los cacerolazos fueron languideciendo hasta desaparecer casi sin dejar rastros.

Un caso especial lo constituye el fenómeno del asambleísmo, que no debe ser asimilado al cacerolismo. En aquél la gravitación de la cuestión económica fue mucho menor. Si ya de por sí constituye un error la explicación reduccionista que asegura que los caceroleros ganaron la calle movilizadas exclusivamente por el despojo económico a que habían sido sometidos, cuando en realidad hubo una suma de circunstancias que se combinaron para producir su fulminante aparición en la escena política, tal error sería aún mayor en el caso del movimiento asambleístico. Este, sin duda, está asociado al anterior, pero en su caso la presencia de motivaciones políticas e ideológicas muy profundamente sentidas en ciertos segmentos de los sectores medios jugó un papel mucho más importante. Esto explica, al menos en parte, las razones por las cuales el asambleísmo fue un fenómeno exclusivamente porteño. Hubo cacerolazos en algunas ciudades del interior del país, si bien en ningún caso adquirieron la gravitación que tuvieron en Buenos Aires. El piqueterismo, en cambio, es el único que adquirió dimensiones nacionales. El asambleísmo, en cambio, fue un producto local, propio de la ciudad de Buenos Aires y, hasta podría decirse, de algunos barrios de la misma. No tuvo la misma densidad al sur de la avenida Rivadavia que en las áreas que conforman el cinturón “progresista” de la ciudad, localizados en la zona norte del trazado urbano. Un componente fundamental en la dinámica inicial que tuvieron las asambleas fue la reivindicación de la consigna

“que se vayan todos”, que si bien fue también vocingleramente expresada por los caceroleros frente a los bancos fue en las asambleas donde aquella se constituyó prácticamente en una decisiva señal de identidad. Esta convocatoria se anudaba con otras reivindicaciones de raigambre democrática: una exhortación a desarrollar la democracia directa, sorteando los escollos, las distorsiones y la corrupción que imponía el sistema representativo; y una exaltación, desorbitada a todas luces, de la “horizontalidad” como el principio fundante del protagonismo movimientista. No es este el lugar para analizar las razones del agotamiento de este experimento. Digamos, eso sí, que suponer que este sobrevino por la acción mortificante y desmovilizadora de los partidos políticos es una explicación poco convincente. La hipótesis maniquea que exalta la pureza política y organizativa de los movimientos a la vez que condena irremisiblemente al burocratismo y la “vieja forma de hacer política” de los partidos no resiste un análisis serio de la cuestión. De todos modos, pese a su agotamiento el asambleísmo ha sido un fenómeno que ha dejado muchas enseñanzas. Lo cierto es que menos de un año después de las grandes jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 este ha quedado reducido a proporciones mínimas. De todos modos sería injusto obviar que algunos de sus principios y ciertos aspectos de su metodología de trabajo han sido incorporados por algunos sectores radicalizados, aunque minoritarios, del movimiento piquetero.

En cuanto a la situación de los piqueteros es obvio que también en este terreno nos hallamos ante un período de reflujó, luego de las grandes jornadas de diciembre de 2001. Persisten todavía a lo ancho y a lo largo del país muchos focos de protesta y movilización, pero lo que caracteriza hoy al piqueterismo es la profunda fragmentación del movimiento, lo que hace que sus unidades componentes sean débiles y carentes de eficacia política. Las altas tasas de desempleo y los estragos de una pobreza que ya se ha transformado en un rasgo estructural de la Argentina neoliberal tornan sumamente vulnerables estas frágiles organizaciones populares, fácilmente atraídas, si bien no en todos los casos, por las políticas asistencialistas del gobierno que calan muy hondo en un universo popular marcado a fuego por la pobreza y la indigencia, y que pocas veces puede darse el lujo de despreciar la ayuda oficial a pesar de las sospechas de clientelismo que ésta suscita. No sorprende, por lo tanto, que estas políticas hayan tenido un relativo éxito en co-optar una

parte de la dirigencia de algunos movimientos piqueteros y convertirlos en altos funcionarios oficiales; o del éxito tenido en integrar al oficialismo a algunas organizaciones (como la Federación de Tierra y Vivienda, Barrios de Pie y varias otras) que se convirtieron en ardientes defensores del kirchnerismo. Varios factores dan cuenta de la declinación del impulso piquetero a lo largo del corriente año: en primer lugar corresponde señalar la efectividad, mínima pero no por ello irrelevante, de las políticas asistencialistas en la desmovilización de sectores otrora combativos e intransigentes. En este sentido, el papel disciplinador de la pobreza y el desempleo conserva la eficacia que los grandes teóricos de la derecha siempre supieron apreciar tan bien. En segundo lugar, la pendiente negativa del piqueterismo es a su vez también resultado de su aparentemente incontenible fragmentación, rasgo este que está lejos de ser idiosincrásico de las organizaciones piqueteras dado que caracteriza al conjunto de los partidos y movimientos de la Argentina, tanto de derecha como de izquierda y de centro. Su división las ha debilitado en grado extremo, y pagan un alto precio político a causa de ello. Tercero, el progresivo aislamiento social y político en que cayeron las organizaciones piqueteras debido a la disolución de su transitoria alianza forjada con los sectores medios al calor de la crisis de diciembre de 2001. Cuarto, debido a la insistencia en la utilización indiscriminada de una táctica de lucha, el corte de calles o rutas, que con el paso del tiempo ha terminado por generar reacciones negativas entre sus aliados y en amplios sectores de la sociedad contribuyendo de ese modo a debilitar la legitimidad y la eficacia de las organizaciones piqueteras.

Pese a la declinación del impulso piquetero es innegable que la Argentina se está internando en una zona de fuertes turbulencias y en donde no sería aventurado pronosticar que las luchas sociales se agravarán considerablemente en los meses venideros, sobre todo si se tiene en cuenta que 2005 es un año electoral. El gobierno de Kirchner se enfrenta así ante un grave dilema: si continúa con el rumbo neoliberal de su política económica la radicalización de las protestas de las capas populares casi con seguridad habrá de desbordar los frágiles cauces institucionales aún en funcionamiento. Y si el gobierno llegara a propiciar un cambio en una dirección "post-neoliberal," cosa poco probable pero que no habría que descartar del todo habida cuenta de la precariedad de la situación, la derecha argentina y sus aliados imperiales tienen prepara-

dos sus tradicionales arsenales de combate para frustrar dicha tentativa por cualquier medio. En cualquiera de los dos escenarios, en consecuencia, la Argentina vería agudizarse la lucha de clases y la pugna distributiva.

Una última reflexión y una pregunta final: ante el agotamiento del neoliberalismo la Argentina, como toda nuestra región, se aproxima a “la hora de los hornos”. Cada país enfrentará esta coyuntura con las armas que la memoria y los aprendizajes obtenidos de pasadas luchas y la capacidad actual de organización de sus fuerzas populares y de izquierda sean capaces de ofrecerle. En el caso de la Argentina responder exitosamente a este nuevo desafío requiere resolver, por el lado positivo, una de las grandes paradojas políticas que han postergado nuestro desarrollo social y político: la coexistencia de una formidable capacidad de protesta y movilización popular, ratificadas una y otra vez por nuestro pueblo a lo largo de la historia, pero infelizmente combinada con una abismal ineptitud de la dirigencia social y política a la hora de crear las grandes coaliciones unitarias, democráticas, abiertas y plurales requeridas para canalizar esa enorme energía social que estalla en múltiples protestas y movilizaciones en una dirección apropiada y políticamente productiva. ¿Podremos en esta coyuntura romper con ese círculo vicioso?

Bibliografía

- Amadeo, Eduardo (2003). *La salida del abismo. La memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*, Buenos Aires, Planeta.
- Arceo, Enrique (2002). *ALCA Neoliberalismo y nuevo pacto colonial*, Buenos Aires, CTA.
- Arceo, Enrique (2004). “La crisis del modelo neoliberal en la Argentina.I”, en *Realidad Económica*, N° 206.
- Bello, Walden (2003). “El significado de Cancún”, en *Observatorio Social de América Latina/ OSAL*, CLACSO, N° 11.
- Boron, Atilio A. (1999). “Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada”, en Boron, Atilio A., Julio Gambina y Naúm Minsburg (comps.) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-EUDEBA.
- Boron, Atilio A. (2002). *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Boron, Atilio A. (2003). "El ALCA y la culminación de un proyecto imperial", en *Observatorio Social de América Latina/OSAL*, CLACSO, N° 11.
- Calcagno, Alfredo Eric y Eric Calcagno (2003). *Argentina, derrumbe neoliberal y proyecto nacional*, Buenos Aires, Le Monde Diplomatique.
- CELS (2003). *El Estado frente a la protesta social, 1996-2002*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cossío Villegas, Daniel (1974). *El estilo personal de gobernar*, México, J Mortiz.
- De la Cueva, Héctor (2003). "La batalla de Cancún: balance de una victoria", en *Observatorio Social de América Latina/OSAL*, CLACSO, N° 11.
- Feijóo, Cristina y Lucio Salas Oroño (2002). "Las asambleas y el movimiento social", en *¿Qué son las asambleas populares?*, Buenos Aires, Peña Lillo/Ediciones Continente.
- Gambina, Julio y Daniel Campione (2003). *Los años de Menem. Cirujía mayor*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación.
- Gambina, Julio; Alfredo T. García, Mariano Borzel y Agustín Crivelli (2004). "Liberalización de la economía argentina: érupción o continuidad?", en *Periferias*, N° 12.
- Gaveta, Carlos (2004). "El truco de Vittorio Gassman", en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Año VI, N° 65.
- INDEC (2004). *Informe sobre la distribución de la riqueza en Argentina*, Junio, <http://www.derhumanos.com.ar/indec.htm>.
- Iñigo Carrera, Nicolás y María Celia Cotarelo (2003) "La insurrección espontánea. Argentina, diciembre 2001. Descripción, periodización, conceptualización", en *PIMSA*, Buenos Aires, Año VII, N° 7.
- Martinez, Osvaldo (2003). "ALCA: el convite de la Roma Americana", en *Observatorio Social de América Latina/OSAL*, CLACSO, N° 11.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (2004). *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, EDHASA Argentina.
- Svampa, Maristella y Claudio Pandolfi (2004). "Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina", en *Observatorio Social de América Latina/OSAL*, CLACSO, N° 14.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio*, Buenos Aires, Biblos.
- Zibechi, Raúl (2003). *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*, La Plata, Letra Libre.

Reseñas

Calidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente

Waldo Ansaldi (coordinador)

Ariel, Buenos Aires, 2004, 500 páginas

Paula G. Bruno

En este libro puede encontrarse una multiplicidad de aportes aglutinados por la idea rectora de pensar América Latina en su pasado y en su presente. La operación, coordinada por Waldo Ansaldi, es todo un desafío de carácter metodológico y teórico. Así, la sola lectura del índice coloca al lector frente a caminos varios sobre los que tendrá que decidir cómo avanzar; teniendo a su alcance la posibilidad de hacerlo siguiendo los artículos que hablan de un determinado país, los que pueden vincularse por una filiación temática, o los que están ordenados en función de problemas similares. En su “Prólogo breve, pero indispensable”, Ansaldi invita a que cada lector elija su propia forma de apropiarse del libro: “Cada capítulo es *una de las imágenes* del calidoscopio, tanto como *uno* de los objetos de figura irregular que se mueven y combinan de diversas maneras para formar las cambiantes imágenes. Es tarea de las lectoras y lectores -quienes, en definitiva, mirarán y moverán el calidoscopio- dar forma a las imágenes” (p. 26).

Más allá de la autonomía interpretativa concedida a estos potenciales *lectores in fabula* de Umberto Eco, el libro está dividido en tres partes. La primera de ellas se titula “Ruptura de la domina-

ción colonial y construcción de los nuevos Estados” y está dividida en cinco capítulos: “Jacobinismo, democracia y federalismo” (Lucía Sala de Touron), “Artigas y la revolución rioplatense: indagaciones, argumentos y polémicas al calor de los fuegos del siglo XXI” (Eduardo Azcuy Ameghino), “Imaginar al ciudadano virtuoso. Introducción del concepto de ciudadano en el proceso de emancipación en Río de la Plata” (Vicente Oieni), “La Guardia Nacional y la expansión del reclutamiento militar en Brasil durante la Guerra del Paraguay” (Vítor Izecksohn). Todas estas contribuciones parten de hipótesis difícilmente homogeneizables en alguno de sus puntos. Quizás es la cronología la que vincula estos aportes, además de algunos tópicos comunes (la construcción de los estados latinoamericanos, el problema de la ciudadanía, los lenguajes políticos de la primera mitad del siglo XIX), que lo son sólo formalmente dado que el tratamiento que prestan los autores a los mismos es muy disímil. La primera de las contribuciones focaliza la atención en el uso de ciertos conceptos (*democracia, igualdad, jacobinismo, federalismo*) en el marco de las discusiones decimonónicas que tuvieron lugar en las ex-colonias. Por su parte, la contribución de

Azcuy Ameghino se posiciona en un terreno que combina la historiografía rioplatense con la historia. El autor expresa en estos términos cuáles son sus objetivos: “la agenda para estas notas se focaliza en revisar algunos problemas, estrechamente asociados a la imagen u la interpretación del significado del artiguismo en la historia rioplatense” (p. 51). Azcuy Ameghino concluye, en sintonía con las ideas presentes en su producción intelectual de los últimos años, que puede encontrarse en el artiguismo la corriente más democrática presente en el Río de la Plata luego de la ruptura del lazo colonial. El capítulo 3 aborda las formas en las que cristalizó “el moderno concepto de ciudadano” (p. 91) en los años posteriores a 1810, prestando especial atención a las relaciones entre lenguaje y poder y al uso de los términos *súbdito*, *vecino*, *ciudadano*, entre otros. Debe señalarse que llama poderosamente la atención que este trabajo no dialogue con contribuciones de algunos autores que abordan problemas similares en sus investigaciones de la última década (entre ellas, cabe destacar el libro de Oreste Carlos Cansanello titulado *De súbditos a ciudadanos. Ensayos sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires 1810-1852*). La cuarta de las contribuciones de esta parte de la obra es la única que focaliza la atención en la segunda mitad del siglo XIX y da cuenta de las formas de reclutamiento y de la muy embrionaria configuración de las fuerzas militares en Brasil en el contexto de la Guerra de la Triple Alianza (más específicamente, entre los años 1865-1868).

La segunda parte del libro se titula “Siglo XX, problemático y febril” y re-

úne los siguientes trabajos: “Manso sacrificio, santo sacramento, exclusión flagrante. La política de hombres y los derechos de las mujeres en Argentina, Brasil y Uruguay en la coyuntura de 1930” (Verónica Giordano), “Propaganda y proyecto político en el *Estado Novo*. El Departamento de Prensa y Propaganda-DIP” (Virgínia Fontes), “Chile: del Estado desarrollista y empresario a la revolución neoliberal. Una síntesis” (Leonardo Mazzei de Grazia), “Globalización-Mundialización: otra vuelta de tuerca” (Alberto J. Pla), “Ciudadanía activa y desarrollo sostenible” (Fernando Calderón G. y Alicia Szmukler), “La última dictadura militar y el origen del liberalismo corporativo argentino” (Alfredo R. Pucciarelli), “Centroamérica. Revoluciones sin cambio revolucionario” (Edelberto Torres-Rivas), “Las relaciones entre lo político y lo social” (Enzo Faletto Verné). Puede sostenerse que es la parte más heterogénea del libro por sus temáticas y por los registros interpretativos de los autores reunidos. Verónica Giordano aborda dos coyunturas del “proceso de emancipación femenina en América latina”: la primera comprendida entre 1870 y 1900 (cuyo rasgo principal sería, en palabras de la autora, que la mujer, pese a haber ganado un espacio en la esfera pública, no tenía aún un espacio político determinante; hecho que la colocaba en el lugar de un *objeto*) y la segunda entre 1900 y 1930 (caracterizada por los primeros intentos de organización política de las mujeres; hecho que las habría convertido en *sujeto* civil). Por otra parte, el trabajo de Virgínia Fontes propone una lectura acerca del rol de la propaganda política propulsada por el Departamen-

to de Prensa y Propaganda durante el *Estado novo* trazando líneas de continuidad y de ruptura con las formas de propaganda pre-existentes en el ámbito político brasilero. Estos aportes conviven con el de Mazzei de Grazia (que presenta una descripción de la economía chilena y su dinámica de funcionamiento entre 1930 y la década de 1980), con el de Pla (un análisis sobre los conceptos de *mundialización*, *globalización*, *transnacionalización* e *imperio*, desde una perspectiva crítica sostenida con ejemplos históricos y juicios polémicos sobre la bibliografía producida en las últimas décadas sobre el tema), con el de Calderón y Szmukler (acerca de temas como la gobernabilidad en Latinoamérica y los canales para fomentar el surgimiento de una ciudadanía activa en la actualidad), con el de Pucciarelli (que retoma y profundiza sus hipótesis ya difundidas acerca de la dinámica económica argentina en las décadas de 1970 y 1980), con el de Torres-Rivas (que avanza hipótesis sobre los fracasos de las revoluciones centroamericanas en la segunda mitad del siglo XX) y, por último, con la conferencia pronunciada por Enzo Faletto –a quien, por su parte, está dedicado el libro– en el Congreso Nacional sobre Democracia (Rosario, Argentina, 2000).

La última parte del libro lleva el título “Clase, ‘raza’, nación: representaciones e imaginarios” y reúne los siguientes aportes: “Manipulando la memoria y ninguneando a la mayoría” (Miguel Izard), “Simón Bolívar: ideologización e historiografía” (Germán Carrera Damas), “Asalto al poder: prensa e imaginario nacionalista cubano (1878-1895)” (Alain Basail Rodríguez),

“La historia se forja en el campo: nación y cultura cubana en el siglo XX” (Consuelo Naranjo Orovio), “Los modales y el cuerpo. Clase, ‘raza’ y género en la etiqueta de baile” (Ángel Quintero Rivera), “De mitos nacionales, definiciones cívicas y clasificaciones grupales. Los indígenas en la construcción nacional argentina, siglos XIX a XXI” (Mónica Quijada), “Cuestión de piel. Racialismo y legitimidad política en el orden oligárquico latinoamericano” (Patricia Funes y Waldo Ansaldi). Es, quizás, esta parte la más definida en lo que tiene que ver con las lecturas propuestas por los autores; quienes en general vinculan sus interpretaciones con aportes provenientes de las corrientes de historia cultural consolidadas en las últimas décadas. Partiendo de hipótesis que intentan dar cuenta de los complejos procesos de configuración de las identidades nacionales y culturales en las plurales y heterogéneas sociedades latinoamericanas, las contribuciones reunidas en esta parte de la obra agudizan la mirada sobre procesos complejos y superpuestos, como la consolidación estatal, la creación y difusión de sentimientos nacionales, la puesta en juego de estrategias articuladas por las elites de los diversos países latinoamericanos, la recepción y la resignificación de estas estrategias por distintos actores y grupos sociales, entre otros.

El título y el prólogo de la obra aquí comentada (así como la definición dada por la Real Academia Española de la palabra *calidoscopio* transcrita en la contratapa) alertan sobre la diversidad, la multiplicidad y la heterogeneidad de los aportes reunidos en este volumen.

En este sentido, puede sostenerse que no hay un solo tipo de público al que ésta está destinada. Sin embargo, sí parece existir una intención de ubicarla en un registro de lectura: “el libro está pensado como un complemento de obras de carácter general, en particular de historias contemporáneas de América Latina (como la clásica de Tulio Halperin Donghi, la colectiva coordinada por Leslie Bethell, la nueva *Historia General de América Latina*, de la UNESCO, dirigida por Juan Carrera Damas, o la también reciente de Joan De Alcázar, Nuria Tabanera, Joseph Santacreu y Antoni Marimon, entre otras) y a aná-

lisis socio–históricos (como el igualmente clásico de Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso, o los de Alain Touraine o Alain Rouquié)”, (p. 27). Queda al lector evaluar si es posible ubicar este volumen en el lugar de suplemento de destacadas obras sobre Latinoamérica – ya sea por su rol de síntesis o por su estatus de clásicos-. Obras que, además, ofrecen (sin renunciar a las ideas de diversidad, multiplicidad y heterogeneidad) claves de lectura sobre la historia y el presente de América Latina basadas en preguntas, hipótesis e interpretaciones que equilibran el plano de la pluralidad con el de la unidad.

A treinta días del poder

Henry Ashby Turner Jr.

Ensayo Histórico – EDHASA, Barcelona, 2000, 358 páginas

Mara Pegoraro – Florencia Zulcovsky

Sin lugar a dudas Adolf Hitler ha sido uno de los personajes emblemáticos del siglo XX. Ese lamentable protagonismo nos remite inevitablemente al horror del proceso del que ha sido artífice. Las vicisitudes de su régimen y sus inefables consecuencias han sido objeto de numerosos estudios, interpretaciones y análisis desde las más diversas posturas teóricas e ideológicas. Sin embargo, nadie hasta ahora nos ha invitado a recorrer con tanta minuciosidad, como lo hace Henry Ashby Turner, las intrigas palaciegas que culminaron con el ascenso de Hitler al poder.

Enfrentándose a los relatos tradicionales que sólo de manera circunstancial nos acercan a los protagonistas de la historia, el autor (profesor de historia de la Universidad de Yale) nos propone conocer la microfísica de la política alemana en esos años, colocándonos así frente a un libro repleto de detalles, datos, información inédita hasta el momento y buscando mostrar el cariz subjetivo de la política. En sus propias palabras: “en un momento en que la asignación del poder de un país tan grande descansaba en un grupo de individuos tan reducido, algunos de los sentimientos humanos más elementales (afinidades y aversiones personales, orgullos heridos, amistades echadas a per-

der y deseos de venganza) resultaron tener consecuencias políticas profundas” (p. 314).

Si el libro intenta describir la manera en que Hitler llega a ser canciller de la República, la elección de su título resulta por demás exacta. El 1º de enero de 1933 nadie hubiera previsto los acontecimientos de fin de mes; Hitler estaba sin embargo a sólo treinta días del poder. De ser un político en decadencia pasaría a convertirse en el personaje central de la política alemana por los siguientes ocho años. Un mes fue, entonces, tiempo suficiente para que su acceso a la cancillería se presentara ante los demás actores como la única alternativa en un escenario político cerrado y asemejable a un “jaque mate” de ajedrez para la República y la democracia.

La virtud del libro de Henry Ashby Turner pasa entonces por sumergirnos día por día en los imprevisibles sucesos de ese “intrigante y oscuro” lapso de la historia de Weimar. Esa descripción diaria asemejable más a una crónica que a un relato logra colocar al lector en el lugar de testigo privilegiado, reactualizando el pasado para introducirlo en la historia de manera presente. El ensayo irá, a lo largo de sus siete capítulos, desgranando la trama, mostrando sucesos cruciales así como aquellos que po-

drían parecer, a los ojos de un observador preparado, triviales y hasta superficiales.

En un rescate de sujetos y personalidades el autor compone a la manera de un rompecabezas la imagen global. Así los grandes acontecimientos (cambios constantes de gabinete, uso de poderes presidenciales, frecuentes disoluciones del Reichstag, Hitler canciller) son producto de una peculiar combinación de las diferentes piezas.

A lo largo del relato, Turner se empecina en mostrarnos que los hechos del 30 de enero de 1933 podrían haberse evitado. A través de una descripción del encadenamiento, en algún punto fortuito e involuntario de acontecimientos y circunstancias desafía al lector a aceptar que la historia pudo haber sido de otro modo. Así, nos deja la sensación de que si cualquiera de los personajes involucrados hubiese contado con algo más de conocimiento o voluntad hubiera tenido la oportunidad de cambiar el destino de las cosas. Es la posibilidad de cambio a la que los actores se vieron enfrentados aquello a lo que el autor apela permanente para contrarrestar el determinismo. Identifica una sucesión de momentos donde cada decisión supone consecuencias previsibles y a la vez no intencionadas, siendo éstas últimas las que aporten la cuota de azar que Turner reconoce en la llegada de Hitler a la cancillería.

A través de las páginas podremos rastrear los hechos que luego serían reconocidos como claves para entender el desenlace de la historia. Turner ubica como primer momento, hacia finales de 1932, el desplazamiento de Von Papen de la cancillería y su reemplazo

por Schleicher, quien había sido hasta entonces su patrocinador y mentor. La artera jugada llevada adelante por el nuevo canciller impondrá el ritmo y cariz de las relaciones con su predecesor, un vínculo signado por el odio, el deseo de venganza y la subestimación que hará considerar como razonable cualquier alternativa al triunfo del oponente. “La amistad por su parte (Von Papen) había dado paso a un odio vehemente hacia el hombre que lo había puesto en el candilero para después desembarazarse de él” (p. 93). Es precisamente en este punto donde las cuestiones personales, siempre presentes en política, comenzaran a inclinar el fiel de la balanza y a constituirse en el único motor y fundamento de las decisiones a tomar.

Un segundo momento puede ubicarse en los encuentros que tuvieron lugar entre Von Papen y Hitler, iniciados el 4 de enero de 1933. Las motivaciones para ello se hallaban en el deseo de venganza y de retorno al poder por parte de Von Papen y en las intenciones del dirigente nazi de contar entre sus aliados al personaje que había sabido granjearse la confianza del Presidente de la República, condición que podía garantizarle el acceso a la cancillería que tanto anhelaba. Sin capacidad de preverlo, Von Papen con el encuentro de Colonia “acabó con el aislamiento político de Hitler, al tiempo que supuso un enorme empuje para su cada vez peor fortuna” (p. 97). Como una muestra de la insensatez e incapacidad de realizar una buena lectura de esos acontecimientos, el autor señala como determinante la subestimación que realizaría la mayoría de la dirigencia alemana. “Solo

una minoría reconoció que la explicación más sencilla era también la más probable; es decir, que los dos políticos hostiles al canciller Kurt von Schleicher se hubiesen reunido para conspirar contra él..." (p. 103)

El siguiente momento crucial en el ascenso de Hitler y caída de Schleicher, la reunión del 22 de enero de 1933, supuso la incorporación de los más estrechos colaboradores del Presidente a la conspiración, a la vez que implicó la cesión de la futura cancillería al dirigente nazi. Con el desarrollo cronológico de los acontecimientos se introduce al lector en el entramado de relaciones que acabarían por dar un resultado aún imprevisto para sus propios artífices, tal el caso de Von Papen incapaz de imaginar que cediéndole de derecho la cancillería a Hitler no solo no lograría ser el poder en las sombras conforme a su plan, sino que se convertiría en cómplice de la experiencia totalitaria más devastadora del siglo.

Turner busca así, dar crédito a su tesis del nivel de influencia que sobre los acontecimientos tuvieron las motivaciones individuales, los egoísmos y ansías de poder de cada uno de los protagonistas, revelándonos la escasa concurrencia de objetivos que entre ellos existía y la coincidencia en un solo fin: poner punto final a la experiencia Schleicher.

El autor detiene entonces el relato al final de la partida, presentándonos un escenario de jaque mate. La dinámica que conjuga la inevitabilidad de los acontecimientos del 30 de enero junto con el sinnúmero de oportunidades previas que se les presentaron a los protagonistas para modificar el curso de la

historia, hace del libro de Turner un ensayo histórico original y desmitificador sobre el origen del Tercer Reich. A punto tal busca el autor contrariar lo establecido que se permite sostener que "la creencia de que lo que tuvo lugar el 30 de enero de 1933 fue una toma de poder es falsa. En realidad, Hitler no se hizo con el poder; le fue entregado por los hombres que en ese momento controlaban el destino de Alemania" (p. 298).

Resulta innegable el valor documental que la obra de Turner presenta, la reconstrucción detallada y prolija que del mes de enero el autor realiza encuentra en el diario de Goebbels, las declaraciones juradas que miembros del régimen nazi presentaron ante el Tribunal de Nüremberg, diarios de la época y documentos partidarios como diplomáticos sus principales fuentes.

Más allá de constituir una obra recomendable por su original enfoque y detalle, hacia el final de la obra el autor busca realizar un ejercicio de historia contrafáctica que no solo le resta rigurosidad analítica sino que incluso resulta urticante para quien se enfrente a sus afirmaciones. Turner parte de la premisa, compartida por todos, que cualquier alternativa hubiese sido preferible al régimen nazi; sin embargo la defensa que de un régimen militar como opción viable y "mal menor" realiza despierta, resquemores sino tajantes objeciones. Sostener la tesis del "mal menor" resulta por lo menos peligrosa, pues nos habilita a caer en un relativismo al momento de evaluar la solución de conflictos por vías no democráticas. De igual forma el autor argumenta que una experiencia militar en Alemania

hubiese estado muy lejos de asemejarse a la experiencia vivida: “una dictadura militar (...) podría haber llenado prisiones con oponentes políticos, pero no habría poblado un archipiélago de campos de concentración gobernados por una plantilla de sádicos (...) ni se habría embarcado en un programa sistemático de genocidio” (p. 321).

Para nosotros, lectores latinoamericanos, las palabras de Turner resultan

desafiantes, precisamente porque fuimos testigos de las muchas dictaduras militares que han replicado características emblemáticas del régimen nazi. No podemos sin embargo dar una respuesta acabada a la pregunta que el autor nos plantea de manera elíptica al final de su obra ¿de no haber existido el nazismo, las dictaduras militares hubieran tenido por sí mismas la capacidad de diseñar mecanismos similares?

Leviatán Conquistador. Reverencia y legitimidad en la filosofía de Thomas Hobbes

José Luis Galimidi

Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2004, 233 páginas

Facundo Vega

La radical historicidad dificulta tanto el diáfano encuentro entre el texto y su exégeta, como la restitución a los estados de excepción lingüísticos en torno a lo político. Ante ello se alza *Leviatán Conquistador*, la eminente interpretación que realiza el Profesor Galimidi de la obra del filósofo de Malmesbury, cuya cifra supone la política como *combate hermenéutico*.

El punto arquimédico del escrito versa sobre la relevancia que adquiere la figura de la república por conquista o adquisición como modelización de la condición en la que los súbditos reverencian el poder soberano y en la que se fundamenta luego la legitimidad del Estado. Pues bien, aunque la filosofía política hobbesiana es parte de un *Zeitgeist* determinado, Galimidi estima que "... el filósofo hobbesiano debe tener, como el soberano, un cierto tipo de poder absoluto. Cada filosofía está en estado de naturaleza respecto de las demás, y, antes que nada, le corresponde ejercer el derecho natural de definir qué es la filosofía y cuál es el método adecuado a su ejercicio" (p. 33). No obstante, tal resolución deberá respetar la relación entre la *natura* entendida como universo mecánico y obra constituida por volun-

tad de dios, y la naturaleza de los artificios humanos.

La rigurosa exposición tematiza entonces el modo en el que una mecánica de las pasiones sostiene el deseo de poder, riqueza y conocimiento, motorizando el juicio y la fantasía en cuanto virtudes de la facultad intelectual. De esta manera, Galimidi abreva en la dificultad que implica la necesaria problematización de la *artificialidad* para mentar la naturaleza de lo político. Ello porque al entender hobbesiano, el hombre imita al creador y lo obedece, es materia y artífice del macrosujeto estatal cuyo *Grund* remite a la conservación vital. De forma tal que el arte de construir repúblicas se vale del lenguaje, verbigracia, la invención que permite la negociación y el acuerdo. Por lo tanto, "lenguaje y Estado no sólo son fenómenos isomorfos en la perspectiva de Hobbes, sino que además, substantivamente, tienen finalidades convergentes: salirse de la miserable condición de naturaleza" (p. 62).

Pues bien, ello resulta una piedra de toque para analizar la legitimidad del Leviatán como *stella rectrix* en la fundamentación de la república. De modo que es la ruptura respecto a las formas tradicionales de aprehender el universo la

que permite otorgarle legitimidad a lo político. Aunque con la modernidad se ha patentizado no sólo la configuración del Estado sino, a la vez, la emancipación espiritual del individuo irresponsable políticamente y recostado en el mundo privado. Por ende, asumir la lectura schmittiana de la secularización, lindante con la analogía *milagro/decisión*, comporta considerar la crisis como la forma distintiva del orden político moderno, y la estatalidad en tanto reparo al problema de la guerra.

Galimidi estima que la filosofía política se distingue en la medida en que puede beneficiar al estado contemporáneo de la conciencia práctica. Agregamos nosotros, la *forma mentis*, la cuidada arquitectura conceptual de *Leviatán Conquistador*, constituye un eximio logro de la filosofía política en el estudio de la relación entre protección y obediencia. Para ello, la exégesis del filósofo de Malmesbury analiza el vínculo entre las estructuras de la decisión individual y de los ordenamientos colectivos, redundando en dos de sus conceptos centrales: *poder y maneras*. Si gracias al primero se manifiesta la disponibilidad al dominio de la voluntad de otros hombres como motor de la existencia, las *manners* remiten a la necesidad de la paz y la unidad. De modo que para abandonar el *statu misero et odioso* ha de erigirse un poder superior, fundado en la creencia racional en la idea de una fuente originaria y absoluta. Por lo tanto, "... el texto *Leviatán* se vuelve a ofrecer como exclusiva propedéutica, para unificar el modo correcto de interpretar, con sentido político, la voluntad normativa de Dios, tanto natural como revelada" (p. 109).

El *continuum* interpretativo considera a Thomas Hobbes como dador de razones para mantener la obligación de respetar el pacto de asociación política que emite justicia. Puesto que las pasiones humanas libradas a su arbitrio obliterarían la preservación de la vida, la condición de naturaleza redundante en un conflicto trágico. De manera que la fundamentación del Estado entendido como asociación racional, artificial, voluntaria y absoluta, es, a la vez, la defensa filosófica de su legitimidad; dado que obedientes y mandantes asumen íntimamente las normas que permiten la existencia de una república. Por ende, si los hombres son iguales en su naturaleza, físicamente vulnerables aunque al mismo tiempo vanidosos, su equivalencia habilita suponer "... que toda jerarquía es artificial, y que, por tanto, la dinámica de los espacios relacionales queda determinada por la noción de poder" (p. 123).

Allende la racionalidad tecno-instrumental, la argumentación hobbesiana puede resultar paradójica. Al mismo tiempo que su figura es arquetípica de la primera modernidad y la secularización, "... entre los fundamentos de su modelo político debe considerarse la pervivencia de una energía de veneración y de sacralización que inviste y contribuye a legitimar la esfera de las relaciones políticas" (p. 129). Aquí, si para explicar el origen de los Estados, Hobbes propone dos tipos de pacto, en la exégesis galimidiana se relega el de institución, para apreciar que el de conquista actualiza más fielmente la función constitutiva que despliega la violencia en la república. A diferencia de un pacto horizontal, un acuerdo vertical entre vencedores y ven-

cidos recupera formas premodernas de legitimidad y manifiesta el rostro vitalista y decisionista de la filosofía política hobbesiana. Entonces, la intersección de pasiones y poder, asociada a la multitud que sólo gracias a las *manners* se convertirá en pueblo, subsiste en un futuro cualificado por los conceptos de religión y guerra, de veneración y violencia. Más aún, puesto que la belicosidad es la situación inmanente a la fundación de la república, la sutura mediante un pacto de institución que se celebra entre los posteriores súbditos justificaría meramente por qué *se debe* obedecer al soberano. Pues bien, Galimidi estima que la obra de Hobbes se sostiene a la vez, en aspectos descriptivos; así, la conquista es entendida como la victoria obtenida en una guerra que supone el derecho despótico de dominio. Lo antedicho se imbrica en la tematización de una condición política mínima, puesto que sólo una espada vencedora garantiza el *quantum* de violencia necesario para evitar una guerra universal.

A partir de aquí, Galimidi problematizará la apertura a la trascendencia y la determinación de la inmanencia que se presenta en la filosofía del autor del *De Cive*. En tanto dios es concebido como creador y gobernante del universo natural, cobra vigor el estudio del núcleo semántico *awe*, es decir, la actitud de terror y reverencia. En respuesta a los desafíos basados en el foro interno de la conciencia, “el *awe* que Hobbes dice que todos sienten hacia el poder de la soberanía puede ser (...) tanto la creencia en el carisma del individuo excepcionalmente poderoso y bendecido por la fortuna (la cual, para Hobbes, recordemos, es la ayuda secreta de Dios),

que logró instaurar una convivencia normada donde sólo había el caos de la agresión y de la desconfianza mutua, como la convicción de sacralidad y destino colectivo que genera, por ejemplo, el mito de la nacionalidad” (p. 173). Para ello, la galvanización de las creencias trascendentes de la multitud hubo de promover la unificación que fortificaría el poder político. Así, la hermenéusis hobbesiana de la Biblia procura corroborar la historia sagrada en su atribución de santidad a quien ejerce el poder soberano. En consecuencia, si en la hipótesis de la institución se da cuenta de un artificio instituido y mortal; “... el paradigma de la conquista es la figura teórica que podría expresar el intento de Hobbes por recuperar como fundamento de lo político los elementos imprescindibles del terror, de la guerra, y, por tanto, de la veneración, reivindicando para cada soberano y, por extensión, para la institución que él inaugure, no solamente el sitio que la historia política sagrada atribuyó a Moisés, sino también el aura que en la historia profana la política asignó a la religión” (p. 180).

Luego de su inteligente innovación exegética, el filósofo presenta un análisis del *Behemoth* y de este modo, de los sucesos acaecidos durante el período del *Long Parliament*. La defensa del derecho de gobierno de un ex monarca y el rechazo a la construcción de legitimidad por parte de Oliver Cromwell, patentiza puntos de tensión respecto a lo esbozado en el *Leviatán*. Aun así, al agudo decir de Galimidi, la noción de república por conquista ayuda a comprender la posición de Hobbes respecto a la experiencia revolucionaria moderna, a

la vez que media entre su enunciación teórica y la realidad política. La maleabilidad de la multitud por parte de parlamentarios y presbiterianos transforma la correspondencia entre protección y obediencia que exigía el *Leviatán*. Toda vez que ello ocurre, el de Malmesbury estimará a Cromwell a la usanza de un *conquistador injusto*. Pues bien, la distinción entre victoria y conquista, "... entre el mero triunfo de las armas y el derecho de soberanía por adquisición reside en la celebración de un contrato (tácito o explícito) entre el *victor*, que ofrece vida y libertad, y los *victi*, que comprometen su sumisión" (p. 198).

Finalmente, con el *Behemoth* asistimos a la resolución conservadora puesto que la derrota militar del soberano no fue concebida como una cesura en la

temporalidad. Luego, el *combate hermenéutico* redundó en la transposición del orden a la nada. Si el sino hobbesiano ofrendó la espiritualidad de la nación para conjurar la poco confiable maquinabilidad estatal, al revisitarlo, el erudito filósofo estudia el doblemente anfíbio pacto de conquista. De manera que la consideración del enfrentamiento mortal aquende la pacificación de lo político y de las formas premodernas de legitimidad tales como el carisma y la lealtad sitúa el estado de resolución. Por ello, en las postrimerías de la conjunción entre imaginación y rigurosidad reverberan pretéritas palabras: "*Es weltet*" (Se hace mundo). Allí, del mismo modo que el autor del *De Corpore*, el de *Leviatán Conquistador* ha decidido.

De chicos a veteranos. Memorias argentinas de la guerra de Malvinas

Rosana Guber

Buenos Aires, Editorial Antropofagia / IDES, 2004, 254 páginas

Juan Cruz Vazquez

“Agradezco muy especialmente a los ex soldados combatientes y veteranos de guerra que me sensibilizaron profundamente en el tema Malvinas, y, aunque serán el corazón de una futura publicación, están en cada línea de estas páginas”. Este párrafo se asomaba en la introducción del libro *¿Por qué Malvinas?*, que Rosana Guber publicara en el año 2001. Tres años después de este anuncio, la autora presenta una obra que recorrió un largo camino de marchas y contramarchas, de indagación y esfuerzo, de vivencias personales y un contacto directo con distintos actores en torno a Malvinas... todos ellos elementos que se volcaron con una gran sensibilidad y un agudo análisis, en cada una de las páginas de este reciente libro.

Rosana Guber es antropóloga, pero arriesgaría a caracterizarla ante todo como una gran observadora con un hondo sentido analítico sobre lo cotidiano. Su compromiso con la temática data de 1987, cuando realiza su doctorado de Antropología en la Universidad Johns Hopkins, y el acceso que entonces tiene a una gran cantidad de documentos oficiales sobre el conflicto le otorgan una óptica privilegiada sobre las dimensiones que rodean al fenómeno. Una buena porción de esta documentación for-

ma parte de este libro, pero su núcleo lo conforma un sistemático trabajo de campo sobre los protagonistas de la guerra: los ayer “chicos de Malvinas”, hoy “veteranos de guerra”. Los pormenores de esta tarea de indagación, las anécdotas y experiencias que de ella surgieron, están contenidos en el prefacio de la obra; constituyendo una invitación al lector a adentrarse en la historia de los argentinos que fueron a luchar por la soberanía de las islas y de todos nosotros como sociedad.

El libro transita a lo largo de ocho capítulos ordenados cronológicamente (que comprenden el tiempo desde el Proceso al primer gobierno de Menem) en los que se da cuenta de la intrincada relación entre la construcción de una identidad de los ex soldados, la sociedad y el Estado argentino. Justamente en el primer capítulo, “Guerreros en las islas, menores en el continente”, la autora recurre a la metáfora familiar para ilustrar la relación tripartita que se plantea entre los chicos de Malvinas que vuelven luego de finalizada la contienda, la sociedad que los había entregado y el Estado que los había enviado a las islas: “la metáfora familiar para referirse a la Argentina que empleaban los civiles, confirmaba la brecha entre civiles

y militares; había un matrimonio roto en un hogar destruido, la nación... Los civiles, entonces, parecían dirigirse al estado como si se tratara de un padre irresponsable a quien deben recordársele sus deberes paternos. Dado que, desde esta lógica, las familias civiles habían ofrecido sus propios hijos a la 'familia' militar en las Islas y luego el máximo padre militar, el presidente-General, era echado por ineptitud y alcoholismo, el estado no podía ostentar ninguna autoridad moral ni frente a los civiles ni frente a sus 'hijos'" (p. 50). Esta metáfora se traslada a la realidad mediante los diversos (y emblemáticos) casos en los que la sociedad (a través de los familiares o del "madrinazgo") ayudaba a los "chicos de Malvinas" y denunciaba el descuido oficial a través de solicitadas y cartas de lectores, mientras el Estado trataba de agruparlos bajo un manto de hermetismo y la consigna de tratar el tema "hacia adentro" de la esfera militar.

En el capítulo dos, "Los chicos de la guerra y el nacimiento de una generación", Guber nos pone frente a frente con los chicos que regresaban de las islas, sus dichos, pensamientos, y percepciones sobre la sociedad y el Estado que los recibía? Para dicho cometido toma como fuente de análisis dos obras realizadas por jóvenes de aquella época: el libro del periodista Daniel Kon (1982) y el film de Bebe Kamín (1984), ambos titulados *Los chicos de la guerra*. A través de ellos testimonia la visión de los combatientes sobre la memoria que la sociedad comenzaba a construir en torno al conflicto y hacia ellos mismos. De esta manera, la generación que viviera el horror de la guerra en Malvinas en carne (y sangre) pro-

piá resignificaría su temporalidad en la historia nacional, situándose como una nueva generación: "por esta falta de reconocimiento recíproco, los chicos se han sustraído de la filiación, y han presentado a la suya como una generación auto-contenida y auto-referenciada, separada de una sociedad superficial y de comandantes cobardes, corruptos y vanamente autoritarios" (p. 81).

Los capítulos tres y cuatro discurren en las ceremonias que se efectuaron al llegar la fecha de conmemorar el primer aniversario de la contienda de 1982. En "Medallas, diplomas y las disputas por la paternidad" la autora ilustra un panorama de incertidumbre sobre cómo efectuar este primer acto aniversario de la ocupación de las islas. Recurriendo a la metáfora familiar, era la primera vez que el padre (Estado), el hijo (ex combatientes) y la madre (sociedad) se juntaban alrededor de la mesa para romper el "de eso no se habla". ¿A quien correspondía efectuar la ceremonia? ¿Qué tipo de acto debía ser? ¿Cómo prevenir una manifestación en contra del gobierno? Estas preguntas resuenan cercanas a un 2 de abril de 1983 que cae sábado de Pascua, donde al dilema de "filiación" se le suma la imposibilidad de organizar un acto religioso estrictamente en la fecha patria. Así, Guber repasa la posición y reacciones de la sociedad, familiares de ex combatientes, los grupos y partidos políticos, los militares y los propios ex combatientes respecto a la realización de estos eventos y el sentido atribuido en cada una de las ceremonias.

En el siguiente capítulo, "Los ex combatientes contra Lord Canning y el ejército de ocupación", se examina es-

pecíficamente el acto que efectúan en conjunto las organizaciones de ex soldados y ramas juveniles de los partidos políticos, en el marco de una recreación del espacio y el tiempo malvineros: "...el 2 de abril de 1983 no pasó desapercibido: sólo que el dolor y el duelo funerario darían parcialmente paso a otras tonalidades. Al atardecer del sábado los ex soldados combatientes de Malvinas entraron al centro de la ciudad de Buenos Aires (...) regresaban para afirmar que la batalla no había terminado, y que allí estaban ahora los ex soldados, no los militares ni la sociedad, para reasumir la lucha" (p. 113). ¿Dónde estaban? Guber describe en detalle el escenario donde se concentraron los ex soldados: era la "Plaza Fuerza Aérea", conocida como "Plaza Britannia", en medio de la cual se erige una torre (de los ingleses) de 70 metros de altura y donde está emplazada la estatua de Canning (un símbolo de las relaciones entre los dos países desde la independencia argentina). De esta manera, y en su visión más antropológica, la autora hace vislumbrar al lector la recreación del escenario Malvinas y la lucha en ese sábado 2 de abril de 1983 (no pospuesto para el 4 de ese mes), en el marco de una resignificación territorial en donde la presencia inglesa (torre y estatua) invade nuevamente el suelo argentino. Una vez más, los "chicos de Malvinas" se situaban y actuaban en relación a una sociedad y un Estado que estaban (y seguirían) elaborando el conflicto de Malvinas mientras acababa la era de los autoritarismos y se daba paso a una ansiada democracia.

Justamente, esta elaboración es ahondada en el capítulo 5: "Desmalviniza-

ción: la batalla de la postguerra". Esta sección aborda la construcción de significado que los ex soldados realizan sobre una causa nacional y soberana, que toman para sí como base de su propia identidad al erigirse como bastiones de la memoria de la misma, dado que su figura no se amoldaban a los "bandos" internos nacionales: "la situación de los ex soldados era verdaderamente novedosa, ya que no podían ser encuadrados en los distintos bandos que los argentinos imaginaban en la postguerra" (p. 149). "¿De que sirven los muertos?", reza una cita efectuada por un ex combatiente de Malvinas en esta sección del libro. Y es que una segunda guerra se libraría luego de la de 1982: esta vez en contra de la apatía, el olvido y el silencio. Los primeros años de democracia fueron cruciales para consolidar esta identidad de los que regresaron de Malvinas, debiendo enfrentar la "desmalvinización" que imperaba y avanzaba cada vez más sobre la nueva Argentina y todos sus actores.

El capítulo 6 se titula "El monumento a los caídos: Malvinas en el continente" y traslada al lector al año 1990, ocasión en la que se inaugura el monumento a los caídos del Atlántico Sur a manos del segundo presidente democrático. Nuevamente, la resignificación del territorio se hace presente y el sentido del mismo toma un cariz de interpretación cultural: el cenotafio se erigía en frente de la "Plaza Britannia" y la "Torre de los ingleses", reavivando aquel acto de 1983. La obra había sido objeto de debates y discusiones entre distintos sectores sociales, en un entramado de argumentos y ópticas que Guber deja entrever para dar cuenta de la manera

en la que el gobierno nacional y municipal, las fuerzas de la oposición y distintas asociaciones civiles buscaban recordar la guerra. La autora enfatiza la centralidad de este monumento para los ex soldados, espacio público reconocido a partir del cual lucharían contra la desmalvinización: “un nuevo ciclo de Malvinas había comenzado. Por primera vez desde 1982 había un lugar para velar a los muertos, y eventualmente, para pelear la postguerra de la guerra. La importancia de este lugar resultaba no sólo de que los argentinos no podían pisar las islas, sino también de la historia de las conmemoraciones de Malvinas, de algún modo resumida en el sitio del monumento” (p. 207).

El análisis sobre el cenotafio continúa a lo largo de “Los veteranos de guerra. Envejecer en el duelo”, el capítulo 7 de la obra. Y es que, a partir de los dos actos de 1991 conmemorando del 2 de abril (uno realizado por el Circulo de Oficiales Retirados de las Fuerzas Armadas y el otro por una organización de “veteranos de guerra”), se deja al descubierto la división del movimiento de ex soldados y las distintas visiones que existen en el seno de este grupo de “hermanos” (nuevamente, la metáfora familiar), en contra de aquel famoso postulado de Hernández en el *Martín Fierro*. Uno de los signos más emblemáticos que se deja señalado es la denominación de “veteranos de guerra” como alternativa al de

“ex combatientes”, sea porque los “chicos” habían pasado a ser veteranos (sin la asignación de una “adultez” de por medio) o porque seguían combatiendo y lo de “ex” estaba totalmente demás en la expresión.

El cierre del libro condensa todos los elementos revisados en cada una de las hojas, ordenados en el doble eje de la significación nacional: el espacio (Malvinas, la Plaza, el lugar en la sociedad) y el tiempo (cómo se construyó el relato post 1982 y cómo se elaboró la memoria sobre), dando un enfoque omnicomprendido de lo que es una aparente ausencia de la causa cuando en verdad su presencia es cotidiana aunque construida de una manera muy particular. Rosana Guber logra en esta obra adentrarse en un tema que presenta un hermetismo difícil de sortear, y, para fortuna del lector, lo trae desde esa condición a un análisis abierto y rico, que ya se vislumbrara en sus estudios sobre la popularización de la causa (con un gran análisis de Grousac y Palacios) y en su libro *¿Por qué Malvinas?* Con una enorme capacidad para tratar metáforas y descubrir los significados que se esconden en el espacio y el tiempo, la autora (quizás muy sutilmente, quizás sin intención) interpela al lector y su responsabilidad en este escenario, haciéndolo participe de esta Nación argentina que debe seguir desmenuzando y moldeando en la memoria el fenómeno Malvinas.

Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur

Gloria Mendicoa (compiladora)

Buenos Aires, Nuevo Espacio Editorial, 2003, 216 páginas

Pablo N. D. Santa Cruz

El escenario internacional fluye hoy con un dinamismo difícil de seguir para cualquier análisis que lo quiera contener: lleno de incertidumbres, con procesos que avanzan y retroceden, con espacios que desaparecen dejando lugar a otros y con una resignificación en el sentido e identidad de los estados y sus poblaciones. Dentro de este “oleaje mundial” —tan fuerte y agitado— los reductos que conforman para los distintos países los bloques regionales se presentan como actores centrales que exigen un profundo análisis mientras siguen en construcción, protagonistas de ese dinamismo continuo.

Justamente, la obra que compila Gloria Mendicoa representa un aporte imprescindible y se convierte en una referencia obligada a la hora de abordar el proceso que constituye el Mercosur. En efecto, con un larga trayectoria en el estudio de la integración regional del Cono Sur (que testimonian numerosas publicaciones de su autoría), y acompañada por un equipo de investigadores abocados a distintos puntos (luego veremos, todos confluentes) del proceso de integración, la compiladora de este trabajo logra dar cuenta de una enormidad de vetas que son tratadas a lo largo de nueve capítulos.

Luego del ilustrativo prólogo que realiza Haydée Jofré Barroso, la compiladora da la bienvenida al lector en una cuidada introducción, donde se explica el cometido de los trabajos que conforman la publicación, al tiempo que se da un panorama temático de cada uno de ellos para ubicar al lector una vez que se sumerge entre sus páginas.

El primer capítulo se titula “Globalización, región y Mercosur. Apuntes para una gestión de la integración” y su autor, Ricardo Alvarellos, nos propone “... plantear la necesidad de profundizar la integración lograda, tomando como eje las regiones de cada uno de los países miembros” (p. 23). A partir de allí se despliega un interesante y vigoroso tratamiento conceptual que nos abre la corriente concepción de los procesos de integración ante la región, subregión e infraregión; en una perspectiva comparada del Mercosur con la Unión Europea, Alvarellos hace énfasis en la territorialidad de estos procesos, en el núcleo mismo de la conformación de la identidad y la espacialidad compartida, y en la gestión de la integración que puede hacerse en América Latina contemplando sus elementos positivos y negativos.

El segundo capítulo es un trabajo conjunto de Pablo Bulcourf y Juan Cruz

Vazquez, ambos abocados a analizar “Las aristas del Mercosur: una sistematización básica de sus dimensiones”. En sus líneas nos encontramos con una excelente tarea de exploración que nos habla de la historia, propósito y posible futuro del Mercosur. Dentro del bloque surgen nítidas las aristas relacionadas con el trabajo, la educación, la situación social, las relaciones exteriores del bloque y hasta el proceso cultural que este fenómeno económico acarrea. En una síntesis seria, completa, y de una gran claridad, los autores de esta sección dan un pantallazo ilustrativo que ubica al Mercosur en el concierto mundial actual.

El capítulo siguiente, “Políticas socio-ambientales e integración regional”, a cargo de Roberto Grana, echa luz sobre la relación entre el bloque regional y el medio ambiente, relación atravesada por las condiciones sociales de cada uno de los países miembro y los grupos de poder que en ellos imperan. El tratamiento del tema deslumbra al lector sobre un aspecto que cada vez pesa más en las tomas de decisiones estratégicas, y que en el Cono Sur adquiere una relevancia especial por la presencia de recursos ambientales que tienen —especialmente en el caso de Brasil— un potencial estratégico inmenso. El autor de este atrapante (y a la vez preocupante) artículo pone en evidencia la influencia que los pequeños grupos de poder ejercen sobre los medios ambientales del Mercosur; aun en disfavor de la mayoría de los que allí habitan, caracterizando la política conjunta en este área como “extractivista, depredadora y contaminante”.

De la mano de Claudia Krmptotic llega el tratamiento del eje social del Mer-

cosur, y es que en “El derecho a la asistencia y la política de protección social en la construcción de un orden local-global” la autora no escatima esfuerzos y argumentos en un análisis por demás crítico y acertado. La propuesta, al hacer hincapié en la refundación del Mercosur en base a una adecuada institucionalidad social, presenta un desafío visible sólo para aquellos que como Krmptotic (licenciada y doctorada en Asistencia Social), llevan inherente la conciencia de lo vital de un actuar social que sea paralelo al avance económico en el proceso de integración. De esta manera, en un nivel clave del análisis del Mercosur —dado el contexto social de sus países integrantes— la autora toca una fibra por demás delicada, y un tema pendiente que exige ser abordado en vez de ser más y más postergado.

A esta altura, y ya inmersos en el seno del Mercosur, Rubén Marx posiciona al lector en la visualización del más allá de las fronteras del bloque regional. Y es que el capítulo número 5, “La nueva integración hemisférica. Perspectiva argentina para la construcción de espacios de negociación en el ALCA” se aventura en el polémico e intrincado debate del Mercosur frente al ALCA. El excelente tratamiento del tema por parte de Marx hace discurrir al lector a través de las virtudes y limitaciones, los logros y cuentas pendientes que suscita la negociación de estos dos frentes. Ese mismo tratamiento permite adentrarse en una verdadera discusión de la temática, contemplando inclusive las características de América Latina frente a este debate, en base a las cuales el autor ordena una serie de puntos que confor-

man una “agenda incompleta” que debe cumplirse si se quiere tener un desarrollo sólido y continuo.

El capítulo 6 “El Mercosur y los actores productivos argentinos”, realiza un diagnóstico inquietante: los actores productivos están determinados en su comportamiento, aun en el seno del Mercosur, por el interés, marcando una continuidad (y no un cambio) en su accionar respecto a tiempos anteriores a la construcción del bloque regional. En las líneas de su trabajo, Noemí Mellado lleva adelante un riguroso tratamiento doméstico de este engranaje del sistema, y cómo se llega a constituir inclusive como una traba o barrera para decisiones sociopolíticas ligadas con el proceso de integración. La autora, con una gran lucidez, nos recuerda el porqué del término Mercosur frente alternativas como el “Cultusur” o “Sociosur”. Sin embargo, y aún en contra del realismo explícito en tablas con indicadores financieros, el Mercosur crea la necesidad de una estructura mucho más amplia, mucho más compleja (y, admitámoslo, más humana) que la de un simplismo económico y las fuerzas de los mercados en cada Estado miembro. Y es justamente en ese punto central donde Gloria Edel Mendicoa escribe “El Mercosur social y el significado de la coordinación para una nueva institucionalidad. La apuesta a la Red Mercociudades como integrante del proceso”, con el desafío de cristalizar la política social como un punto indispensable (y clave) en la agenda de la construcción del Mercosur. La ligazón de las líneas de este capítulo con la autora tienen antecedentes ya hacia 1986, cuando la idea de una integración social era esbo-

zada por ésta en el Instituto de Integración Latinoamericana de La Plata. Dicha trayectoria reluce automáticamente en esta sección, como lo testimonian la gran cantidad de datos y cuadros, gráficos y argumentaciones, indicadores y cifras que prueban la falsedad del postulado económico (tantas veces escuchado) respecto a que la bonanza económica traería aparejado el desarrollo y la bonanza social (a veces simbolizado en el “efecto derrame”). De esta manera, queda bien explícito la dicotomía política económica/política social como línea de tensión del artículo, que puede ser subsanada con una institucionalidad social. Y es desde esta perspectiva que Mendicoa aborda la construcción de los espacios en red, más precisamente, la red *Mercociudades*. En este escenario se trasluce localidad y regionalismo, mediado por la virtualidad de la comunicación y salpicado con un continuo espacial de cercanía/lejanía que muestra las limitaciones sociales del proceso integrador. La autora nos brinda un excelente abordaje a una temática que se trata de ocultar —o, como demuestra Alvarelos, subsanar con datos dispares, todos ellos oficiales—, constituyendo un artículo revelador de enorme poder argumentativo con una mirada hondamente crítica de la insuficiencia social del bloque regional en su avance.

René Nicoletti asume, en el capítulo “ALCA–Mercosur. El debate del 2004”, la tarea de insertar al Mercosur en el seno del escenario mundial, completando magníficamente la tarea que iniciara Marx en la obra, desde que Nicoletti hace un esbozo situacional del bloque mediante el estudio de la política exterior que lleva a cabo respecto al

ALCA. El foco del análisis está puesto en la relación de un eventual regionalismo latinoamericano frente un regionalismo continental, en donde la figura de Estados Unidos se alza como un actor de relevancia e influencia en la decisión de cada Estado del Mercosur. Es por ello que Nicoletti trata más que acertadamente el tríptico Argentina–Brasil–Estados Unidos en esta puja por definir el tamaño y pluralidad de la integración. El artículo es a la vez un espacio de debate, ya que luego de un tratamiento analítico de la problemática Nicoletti nos ofrece lisa y llanamente una serie de hipótesis para continuar el debate.

El libro cierra con un tema más que interesante, tratado con un agudo sentido de observación y relación teórica. Se trata de artículo de Dina Picotti “La integración intercultural en el Mercosur” que, aunque breve, ofrece un panorama muy ilustrativo sobre los sentidos que conlleva el proceso de integración regional, la identidad y el proceso de resignificación de los habitantes de

países con una historia y varias discordias en común.

La propuesta que nos trae el libro es realmente interesante y abarcativa, no pecando con esto último de superficial, dado que es admirable la profundidad con la que son tratados los temas que se observan en cada uno de los capítulos. El lector queda con una sensación de haber visto simultáneamente al Mercosur en lo más íntimo y en relación con los demás actores internacionales, en un trabajo atravesado diametralmente por la propuesta de un Mercosur más completo, más complejo, inclusivo de las problemáticas de los países que lo componen... un Mercosur que necesita más humanidad, que bien puede ser lograda por medio de un proyecto de institucionalidad social que nos permita crecer juntos, y no marchitarnos por separado. De allí que rescato desde lo más profundo el sentido de la obra, encerrado en la frase de Juana Manuela Gorriti que encabeza las primeras páginas: “para qué empujarnos, cuando todos cabemos”.

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.

