

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

Vol. 1, N° 3, Junio 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 I • Nº 3, JUNIO 2004

Director

Arturo Fernández

Co-Directores

Pablo Bulcourf
Martín D'Alessandro

Consejo Editorial

Atilio Borón
Marcelo Cavarozzi
Isidoro Cheresky
Liliana De Riz
Hugo Quiroga
Catalina Smulovitz
Carlos Strasser
Juan Carlos Torre

Secretaria de Redacción

María Inés Tula

Coordinador General

Juan Cruz Vazquez

Colaboradores

Martín Armelino
Leticia Buttazzoni
Victoria Gobbi
Daniel Jones

Consejo Asesor

Carlos Acuña
(Universidad de San Andrés)
Mariano Aguas
(Universidad de Palermo)
Enrique Aguilar
(Universidad Católica Argentina)
Luciano Andrenacci
(Universidad Nacional de General Sarmiento)
Bruno Bologna
(Universidad Nacionanl de Rosario)
Natalio Botana
(Universidad Torcuato Di Tella)
Delia de la Torre
(Universidad Nacional de San Juan)
Guillermo O'Donnell
(Universidad de Notre-Dame)
César Tcach
(Universidad Nacional de Córdoba)
Mabel Thwaites Rey
(Universidad de Buenos Aires)
Héctor Zimmerman
(Universidad Nacional del Nordeste)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Castex 3217, Ciudad de Buenos Aires (1425), Argentina. saap@arnet.com.ar. Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883



Índice

Editorial 453

ARTÍCULOS

La tercera guerra mundial.
Causas del ataque terrorista del 11 S
Alfredo Bruno Bologna 457

Que veinte años no es nada...
Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos
de la democracia argentina
Mercedes Kerz / Santiago C. Leiras 475

Institucionalización partidaria en el justicialismo:
la corriente renovadora
María Fernanda Arias 489

Organización partidaria y democracia:
tres tesis de los estudios comparativos
y su aplicación a los partidos en la Argentina
Marcelo Leiras 515

Gobernabilidad democrática
y heterogeneidad social:
la crisis argentina de 2001
Carlos Vilas 561

NOTAS

Nacionalismo: persistencia y metamorfosis
Carlos Floria 593

RESEÑAS

- Género en el trabajo parlamentario.
La legislatura mexicana a fines del siglo XX**
Teresita De Barbieri
por Beatriz Silva Abelenda 601
- Mitos, paradojas y realidades
en la Argentina peronista (1946-1955).
Una interpretación histórica
de sus decisiones políticas y económicas**
Noemí Girbal-Blacha
por Marcelo Barbieri Cappellere 604
- Usos de la transición a la democracia.
Ensayo, ciencia y política en la década del '80**
Cecilia Lesgart
por Victoria Gobbi 608
- Escritos sobre terrorismo**
Ernesto López (comp.)
por Pablo Bulcourf 612
- Hacia una nueva estrategia internacional.
El desafío de Néstor Kirchner**
Juan Gabriel Tokatlian y otros
por Mariana Souto Zabaleta 618

Editorial

La publicación de este tercer número de la *Revista SAAP* coincide temporalmente con la organización y realización, por parte de la Sociedad Argentina de Análisis Político, de una jornada en la cual nuestra institución se reunirá con decanos y directores de programas de grado y posgrado de Ciencia Política con el fin de reflexionar sobre temas vinculados a la formación de los futuros profesionales en esta disciplina. La interacción y el diálogo en lo que hace a un balance crítico de las currículas de grado, sus contenidos mínimos, sus relaciones con las instancias de posgrado y la cooperación internacional están todavía en una etapa embrionaria en nuestra disciplina y, al igual que las publicaciones, constituyen una herramienta estratégica para su desarrollo y fortalecimiento.

El notable crecimiento de las carreras de Ciencia Política –son aproximadamente cuarenta, contabilizando también las carreras de Relaciones Internacionales, así como las cuatro que prevén abrir sus puertas en 2005– así como el de posgrados en sus diversas especialidades afines a la Ciencia Política –suman aproximadamente veintidós–, irá en dirección de la formación de una comunidad académica cada vez más amplia y rigurosa; la finalidad de la SAAP es, por estatuto y por convicción, contribuir al desarrollo de la misma. Deseamos entonces que la *Revista SAAP* llegue al mayor número posible de carreras de grado y posgrado, y que sus artículos sean de utilidad para los diversos niveles de estudiantes.

Finalmente, reiteramos nuestra intención que la *Revista SAAP* se edite dos veces por año. Son muchas las dificultades que se deben afrontar en esta materia, pero esperamos, gracias a la contribución de los socios de la Sociedad Argentina de Análisis Político, sostener un ritmo de trabajo aún superior que el mantenido hasta el momento.

Dr. Arturo Fernández

Artículos

La tercera guerra mundial. Causas del ataque terrorista del 11 S

ALFREDO BRUNO BOLOGNA

UNR

abologna@sede.unr.edu.ar

Para muchos, el 11 de setiembre de 2001 marca una nueva etapa en la política internacional. Para otros, este cambio se inicia con lo que se conoce como la Post Guerra Fría. Se puede interpretar también que estamos inmersos en una tercera guerra mundial o guerra contra el terrorismo, en el lenguaje del presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, cuyo comienzo podría ubicarse en 1979, año de tremenda agitación en Medio Oriente que coincide con la intervención de Afganistán por parte de la Unión Soviética. En esta invasión surge la figura de Osama Bin Laden y una nueva manera de actuar a partir de la ocupación de algunos países musulmanes por parte de países ajenos a esa religión. En este trabajo se hace referencia a las causales que llevaron al grupo Al Qaeda a declarar la guerra santa contra Estados Unidos.

Para muchos, el 11 de setiembre de 2001 marca una nueva etapa en la política internacional. Para otros, este cambio se inicia con lo que se conoce como la Post Guerra Fría. En 1985 asume como Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética Mijail Gorbachov, quien introduce una serie de transformaciones políticas y económicas en ese país que luego traen como consecuencia la liberación de los países que participaban en el bloque soviético (Pacto de Varsovia) y de los países que componían la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991. Se puede interpretar también que estamos inmersos en una tercera guerra mundial o guerra contra el terrorismo, en el lenguaje del presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, cuyo comienzo podría ubicarse en 1979.

Ese año fue de tremenda agitación en el mundo musulmán. Según el analista Hiro, era el nacimiento del nuevo siglo en su calendario, tra-

dicionalmente un momento de cambio. En enero, el sha de Persia (Irán), fue derrocado y el ayatolá Jomeini regresó de París a Teherán. En marzo, Egipto e Israel firmaron un Tratado de Paz, en noviembre centenares de radicales islamitas armados habían tomado el más sagrado de los lugares sagrados del Islam, la gran mezquita de La Meca librando una encarnizada batalla con las fuerzas de seguridad de Riad con centenares de muertos y, finalmente, el 25 de diciembre de 1979 se produce la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética (Hiro, 1989: 128). En esta guerra surge la figura de Osama Bin Laden y una nueva manera de actuar a partir de la ocupación de algunos países musulmanes por parte de países ajenos a esa religión. En ese contexto aparecen dos concepciones distintas: por parte de Estados Unidos la elaboración de las guerras preventivas y por parte del grupo Al Qaeda de Osama Bin Laden, la puesta en práctica de la guerra santa para defender los territorios ocupados y atacar centros neurálgicos del enemigo. En este trabajo solo se hace referencia a las causales que llevaron al grupo Al Qaeda a realizar el ataque en territorio norteamericano.

I. La invasión de la Unión Soviética a Afganistán

A Afganistán, como a la mayoría de los países del Tercer Mundo en el período de la Guerra Fría, se le presentaban tres opciones para su inserción en el sistema internacional: responder a los intereses de la Unión Soviética, Estados Unidos o del Movimiento de No Alineados. La ubicación estratégica del país es realmente importante como Estado tapón entre la Unión Soviética y la India y es campo de disputa a nivel regional entre esos países y Pakistán, Irán y Uzbekistán. En las últimas décadas del siglo pasado la Unión Soviética incrementó su interés por Afganistán, mediante el apoyo logístico en infraestructura, tratando de conectar vías de acceso entre los dos países.

En un estado de rebelión interna se produce la invasión de la Unión Soviética el 25 de diciembre de 1979, con el objetivo fundamental de no perder los años de influencia que había mantenido sobre ese país, nombrando como presidente a Babrak Karmal. A pesar de la defensa de las grandes ciudades, con 118.000 soldados, los soviéticos no lograron desalojar a los rebeldes. En mayo de 1986 Karmal fue reemplazado por

Mamad Najibullah quien se desempeñaba hasta ese entonces como jefe de la policía del Estado. Dentro de este contexto aparece la figura de Osama Bin Laden, quien participaba de la empresa familiar dedicada a la construcción, pero cada vez daba más muestras de religiosidad¹.

Para este cambio el mismo Bin Laden ha señalado que lo motivaron tres acontecimientos registrados hacia fines de los '70: los acuerdos de paz promovidos por Estados Unidos en Camp David entre Egipto e Israel, la revolución islámica en Irán y la invasión soviética a Afganistán. Este último acontecimiento hizo que el líder de Al Qaeda expresara al diario al Quds Al Arabí de Londres: “esto me enfureció y me trasladé allí inmediatamente” (Miller, 2001). A las pocas semanas de la invasión soviética, Bin Laden, que tenía 22 años, decidió brindar su apoyo personal y económico a las fuerzas afganas que se oponían a la intervención de la Unión Soviética y viajó a Pakistán para reunirse con los líderes de aquel país, Burhanuddin Rabbani y Abdul Rasul Sayyat a quienes ya conocía. Regresó a Arabia Saudita a fin de lograr apoyo económico por parte de sus familiares y amigos para fortalecer el movimiento de los muyahidin (luchadores santos afganos), continuando con sus viajes a Pakistán. Fue Azzan quién influyó sobre Osama para financiar a los combatientes árabes que iban a Afganistán.

Con relación a su compromiso con los muyahidin afganos existen dos versiones. Para Bergen, los viajes nacían del convencimiento de defender a una nación musulmana soberana que había sido ocupada por la fuerza de los comunistas ateos (Bergen, 2001). Para Tomás Eloy Martínez, el gobierno de Arabia Saudita advirtió que el conflicto le permitía exportar a tierras afganas el wahabismo, una versión extremadamente austera del islamismo sunnita, y vengar así la profanación que, según ellos, en el siglo XIX habían cometido contra las ciudades santas los sufíes (el otro ala mayoritario del Islam). El príncipe Turki al Faisal Saud, jefe de la agencia de inteligencia saudí, decidió entonces enviar a la vanguardia de esa cruzada religiosa al millonario Osama Bin Laden, con la misión de que recorriera los pueblos árabes de Medio Oriente y Africa del Norte (Eloy

¹ Osama Bin Laden, era un millonario saudita que se licenció en Ciencias Económicas y Administración Pública en la Universidad Rey Abdul Azziz de la ciudad de Yidda o Jidda en Arabia Saudita. En esa universidad, de acuerdo al relato de Bergen, se contactó con los Hermanos Musulmanes y asimiló las ideas de dos destacados profesores de estudios islámicos, Abdullah Azzan y Muhammad Qutb. Los datos y referencias de Osama Bin Laden han sido extraídos de la obra de Bergen (2001: 75).

Martinez, 2001). Los fondos de las contribuciones eran administrados por el príncipe Salman, gobernador de Riad. De hecho, según Bergen, Bin Laden trabajaba como brazo de la inteligencia saudí.

A principios de la década de 1980, Bin Laden, experto ya en demoliciones gracias al tiempo que había trabajado en la empresa constructora de la familia, hizo sus primeros viajes a Afganistán llevando centenares de toneladas de maquinarias para la construcción, como excavadoras, cargadores, volquetes y equipos para abrir trincheras que puso a disposición de los muyahidin. Este material serviría para la construcción de carreteras, cavar túneles en las montañas que hicieran de refugio y levantar hospitales rudimentarios. Los seguidores de Bin Laden también trazaron planes para limpiar de minas las tierras afganas (Bergen, 2001: 79).

Osama Bin Laden, según la descripción de Bergen, se instaló en 1986 en Peshawar y dirigió las operaciones desde su casa del barrio de la Universidad Town y creó su primer campamento en Afganistán, llamado al-Ansar situado cerca del pueblo de Yayi en la provincia de Paktia a pocos kilómetros de la frontera noroeste de Pakistán. En ese lugar, Bin Laden y a sus seguidores tuvieron su primera experiencia bélica. El asedio soviético al campamento de Bin Laden comenzó el 17 de abril de 1987. Durante una semana soportaron un bombardeo de una tropa compuesta por doscientos soviéticos, algunos de los cuales vestían uniformes de las Spetnaz, fuerzas especiales rusas. La fortaleza estaba custodiada por cincuenta árabes, más de diez murieron en la refriega y cuando comprendieron que ya no podían resistir se retiraron del lugar. Pese a esa retirada, el mundo árabe celebró la batalla de Yayi como una victoria. Era la primera vez que los árabes afganos se mantenían en sus puestos contra las fuerzas de un ejército muy superior (Bergen, 2001: 86). Una semana de asedio soviético se iba a convertir en la piedra angular de la leyenda popular que rodea a Bin Laden.

Periodistas y observadores concuerdan que esta guerra iniciada por la Unión Soviética se describió como la más santa de las guerras. El periodista Rob Schultheis escribió: “los bravos guerreros, sin esperanza, con quienes caminé, y sus familias, que tanto sufrieron por la fe y la libertad y que todavía son libres, eran sin duda el pueblo de Dios” (Schultheis, 1992: 155). Según el periodista pakistaní Yusufzai, los afganos montaban tiendas blancas a plena vista con la esperanza de atraer el

fuego soviético y así convertirse en mártires. “Vi llorar a una persona que había sobrevivido a un ataque aéreo”².

El 15 de febrero de 1989 la Unión Soviética se retira de Afganistán con un saldo de un millón de afganos muertos y obligando a un tercio de la población, cinco millones de personas, a exiliarse.

II. La intervención de Estados Unidos en Somalia

Luego de los atentados del 11 de setiembre de 2001 en los Estados Unidos, el presidente de ese país, George W. Bush, en un discurso ante una sesión conjunta del Congreso y el pueblo norteamericano, el 20 de diciembre de 2001, manifiesta con relación al tema que “toda la evidencia que hemos recolectado apunta hacia una colección de organizaciones terroristas afiliadas informalmente y conocida como Al Qaeda. Son los mismos asesinos acusados de bombardear las embajadas estadounidenses en Tanzania y Kenia y los responsables del ataque al destructor U.S.S.Cole”³.

Los actos terroristas contra Estados Unidos por parte de Al Qaeda comienzan en diciembre de 1992 cuando se coloca un artefacto explosivo en un hotel de Yemen donde se alojaban soldados norteamericanos que se dirigían a Somalia. Este atentado no produjo bajas entre los soldados norteamericanos pero como consecuencia del mismo falleció un turista australiano. Luego del atentado de Yemen Al Qaeda se involucra en la guerra civil de Somalia en 1993, los atentados a las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania en 1998 y el atentado contra el destructor norteamericano Cole en el puerto de Aden en 2000.

Con referencia a Somalia se puede decir que es un conflicto que se da como consecuencia de los últimos años de la Guerra Fría. En 1977, con apoyo norteamericano, había atacado e invadido Etiopía, adscripta al bloque soviético. En esa ocasión Somalia sufrió una terrible derrota y dejó un país con múltiples bandas armadas. El control del país lo asu-

² Entrevista realizada por Bergen a Rahimullah Yusufzai en Peshawar, Pakistán, agosto de 1993. El presidente Ronald Reagan manifestó que aplicó esta mística de la guerrilla para alentar a sus luchadores de la libertad en Centroamérica contra los sandinistas nicaragüenses. Esta propuesta se conoce como Doctrina Reagan.

³ Discurso del presidente de los Estados Unidos ante una Sesión Conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense. Oficina del Secretario de Prensa. Washington, 20 de setiembre de 2001.

mió con mano dura el militar Mohammed Said Barre quien fuera asesinado en 1991. En julio de ese año se llevó a cabo una conferencia en Djibouti con partidos y facciones rivales titulada Conferencia Nacional de Reconciliación Somalí, que designó presidente interino al general Ali Mahdi Mohamed. Este nombramiento no fue aceptado por el más poderoso jefe militar y rival del presidente interino, general Mohammed Farra Aidid, quien luego sería presidente del Congreso de Unidad Somalí.

Estos dos actores principales del conflicto se enfrentaron en una guerra civil dejando como saldo tremendas consecuencias de hambre y enfermedades. No fueron suficientes los esfuerzos de la Cruz Roja, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y del Programa Mundial de Alimentos.

Frente a esta situación se presentaron distintas alternativas de mediación por parte de la Organización de Unidad Africana, la Liga de Estados Árabes y las Naciones Unidas hasta que el primer ministro interino de Somalia, O Arteh Qualib, solicitó una reunión urgente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el organismo internacional se aprobaron distintas resoluciones sin que la situación de caos existente en la zona cambiara. El Consejo de Seguridad adoptó la resolución 751 del 24 de abril de 1992, por la cual se adoptó por unanimidad establecer una operación de las Naciones Unidas para Somalia (ONUSOM).

En una visita del Secretario de Estado interino de los Estados Unidos, Lawrence Eagleburger, al Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Ghali informó que si el Consejo de Seguridad decidía autorizar a estados miembros a utilizar la fuerza para garantizar la entrega de suministros de socorro al pueblo somalí, Estados Unidos estaba dispuesto a tomar la iniciativa de organizar y desempeñar el mando de una operación de este tipo, en la cual participarían también otros estados miembros.

Según Cardón la situación de Somalia no constituía una amenaza real y comprobada a la paz y seguridad internacionales, en el sentido que se tuvo en cuenta en San Francisco en 1945 al establecer los términos del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas⁴. El 3 de diciem-

⁴ De acuerdo al artículo 39 de la Carta lo primero que debería hacer el Consejo para poner en movimiento el mecanismo establecido en el Capítulo VII, es determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (Cardon, 1993: 156).

bre de 1992 se aprueba la resolución 794. La parte dispositiva de la misma parece restringir el objeto de la operación autorizada al establecimiento de “un ámbito de seguridad para las operaciones de socorro humanitario”. Pero esto a su vez exigía la cesación o limitación de las hostilidades y, probablemente, la detención de los jefes o cabecillas facciosos que obstaculizaban o impedían el suministro de la ayuda a los necesitados, así como la eliminación del bandorelismo y el desarme de civiles culpable de hechos criminales o anarquizantes.

El 4 de diciembre de 1992, un día después de la resolución de Naciones Unidas, el presidente George Bush, con la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas resolvió el envío de una considerable fuerza norteamericana a Somalia para permitir el socorro humanitario de la población sitiada por el hambre. Esta operación se denominó *Restore hope* (Restaurar la esperanza). El 6 de diciembre el comandante de la Junta de Jefes de Estado Mayor de las fuerzas norteamericanas, general Colin Powell, declaró que emplearía toda la fuerza que fuera necesaria. Inicialmente se dispuso el envío de 28.000 hombres. El despliegue se inició en Mogadiscio el 9 de diciembre, con varios centenares de infantes de marina. Los otros miembros que enviaron fuerzas a Somalia fueron, Francia, Italia, Bélgica y otros doce países.

Inicialmente el presidente Bush había dicho que la misión militar norteamericana en Somalia sólo tendría por objeto permitir que la ayuda humanitaria llegara a los que padecían hambre y que esta intervención sería de poca duración. Esta misión para el mantenimiento de la paz tenía como objetivo atacar a Muhammad Aidid, jefe de uno de los bandos más poderosos, creyendo que de esta manera se podía lograr la paz.

El envío de tropas de Naciones Unidas a Somalia se producía a dos años del envío de tropas de Estados Unidos a Arabia Saudita como consecuencia de la Guerra del Golfo (Intervención de Irak en Kuwait). La operación en Somalia fue considerada por Al Qaeda como una estrategia de ese país para quedarse con porciones cada vez mayores de territorios del mundo musulmán. Este grupo terrorista había sido creado por Osama Bin Laden en octubre de 1989⁵.

⁵ En 1987, Bin Laden fue presentado a miembros del Yihad egipcio, la organización que estaba detrás del asesinato del presidente egipcio Anwar al-Sadat, perpetrado en 1981. Ayman al-Zawahiri, un líder del grupo, se había instalado en Peshawar y había puesto sus aptitudes médicas al servicio de un hospital para refugiados afganos. En 1989, Bin Laden

El Comité de la *fatwa* (decretos basados en la ley islámica) de Al Qaeda convocó a sus soldados para atacar a los tropas de Estados Unidos en Somalia con el argumento que había que cortarle la cabeza a la serpiente. A principios de 1993 el grupo Al Qaeda proporcionaba formación y ayuda militar a los somalíes. En Mogadiscio se producía la primera acción bélica de importancia de este grupo. El 3 y 4 de octubre de 1993 murieron 18 soldados norteamericanos cuando la Fuerza Delta y Rangers, al margen de Naciones Unidas, intentaban capturar a Mohamed Farrah Aidid, esta cifra hubiera sido mayor si no intervenían fuerzas de Pakistán bajo mandato de Naciones Unidas. En esta operación murieron 24 soldados pakistaníes, 300 somalíes, y fueron también abatidos tres helicópteros norteamericanos Black Hawk (Halcón Negro). Una semana después de esta batalla Estados Unidos anunció planes de retirada. El 28 de abril de 1993 el comandante de las fuerzas norteamericanas en Mogadiscio entregó el control de la ciudad a un militar paquistaní designado por el Consejo de Seguridad para comandar las fuerzas de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM II).

La política de la Administración Bush con relación a Somalia tuvo dos etapas bien diferenciadas. En las primeras reuniones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para intervenir frente a la hambruna en Somalia, Bush se mostraba reticente a considerar cualquier acción que pudiera emprender la organización internacional. Marchal interpreta que a partir de julio de 1992 se observa un cambio significativo que estaba sustentado en la necesidad de obtener respaldo popular para las elecciones presidenciales (Marchal, 1993: 194).

Bergen se sorprendió cuando Bin Laden le relata su activa participación en el adiestramiento de soldados somalíes encargados de la operación y le afectó haber visto las imágenes del cuerpo mutilado de un soldado norteamericano arrastrado por las calles de Mogadiscio (Bergen, 2001: 120). Sobre estos acontecimientos se realizó, en Estados Unidos, una película en 2001, cuyo título es “La caída del halcón negro”, basada en relatos diarios de Ridley Scott. Luego de esta intervención Osama

creó Al Qaeda (La base), una organización que con el tiempo se fusionaría con el Yihad de al-Zawahiri. En 1988 Bin Laden se dio cuenta de que apenas disponían de documentación que entregar a las familias de los desaparecidos en Afganistán. Así según algunas interpretaciones, fundó Al Qaeda con el fin de determinar quiénes eran muyahidín juramentados y quiénes eran meros visitantes. El informe más completo sobre la creación de Al Qaeda lo ofrece Yamal al-Fadl, el primer testigo del gobierno estadounidense en el juicio contra cuatro socios de Bin Laden celebrado en Nueva York en 2001 (Bergen, 2001: 90).

Bin Laden revela a Robert Frish, periodista de *Le Monde*, que sus seguidores se quedaron estupefactos ante el derrumbe de la moral norteamericana en esa acción. A raíz de ese hecho Osama Bin Laden expresa “estamos convencidos que los norteamericanos son un tigre de papel”. En una entrevista realizada por la CNN en 1997 Bin Laden declaró que uno de los éxitos que más le enorgullecían de su época sudanesa, era el papel de sus árabes afganos en la matanza de una docena de soldados norteamericanos en Somalia.

La oposición a la presencia norteamericana en Arabia Saudita, que venía de lejos, se intensificó de manera drástica a partir del 7 de agosto de 1990, fecha que se enviaron tropas norteamericanas a ese territorio dentro de la Operación Escudo del Desierto. Para Bin Laden fue un acontecimiento tan decisivo como, una década antes, la invasión rusa a Afganistán. En una entrevista para la CNN, Osama Bin Laden manifestó que “nuestro principal problema es el gobierno de los Estados Unidos. Al ser leal al régimen de Estados Unidos, el régimen saudí ha cometido un acto contra el Islam. Confiamos que los musulmanes alcanzarán la victoria en la península arábiga, y que la religión de Dios, loado sea, prevalecerá en esta península. Es una gran esperanza que la revelación recibida por Mahoma sea usada para gobernar”. Se debe recordar que desde Medina, el profeta Mahoma libró una guerra casi continua durante ocho años hasta reconquistar La Meca, que estaba en mano de los infieles. En su lecho de muerte, había manifestado “que no haya dos religiones en Arabia”.

III. Bin Laden le declara la guerra a los Estados Unidos

Luego de los atentados del 11 de setiembre de 2001, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, en un discurso ante el congreso de su país, se preguntaba: ¿por qué nos odian? Él mismo se respondía: “odian lo que vemos aquí mismo en esta Cámara, un gobierno elegido democráticamente. Sus líderes surgen de elecciones internas. Odian nuestras libertades, nuestra libertad de religión, nuestra libertad de expresión, nuestra libertad de elección y asamblea y nuestro derecho de tener diferentes opiniones”⁶.

⁶ Discurso del presidente de los Estados Unidos ante una Sesión Conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense, Oficina del Secretario de Prensa. Washington, 20 de setiembre de 2001.

La interpretación de esta guerra por parte de Osama Bin Laden es completamente opuesta y comienza una década antes, a partir de la invasión del emirato de Kuwait por parte de Irak el 2 de agosto de 1990. El 7 de agosto de ese año el gobierno norteamericano envía tropas a Arabia Saudita en el marco de la Operación Escudo del Desierto luego llamada Tormenta del Desierto. Instalado nuevamente en Afganistán en 1996, Osama Bin Laden se oponía abiertamente a la presencia de tropas norteamericanas en Arabia Saudita. Ya hacía mucho tiempo que había incomodado al régimen saudí con sus advertencias sobre las intenciones del dirigente iraquí Saddam Hussein. “Un año antes de entrar Saddam en Kuwait –recordaba Bin Laden–, en mis discursos en las mezquitas, había dicho muchas veces que cuidado, que Saddam intervendría en el Golfo. Sólo empezaron a hacerme caso después de que ocurriera, y a creer en mi análisis de situación”. Inmediatamente después del 1 de agosto de 1990, fecha en que las fuerzas de Hussein invadieran el pequeño Estado petrolífero, Bin Laden ofreció sus servicios y los de sus guerreros santos. Alegaba que para defender el reino bastaría con el ejército saudí y sus propios hombres. Los saudíes no se tomaron en serio la proposición. Pese a la docena de millones de dólares que se habían gastado en el ejército del país, prefirieron pedir ayuda a Estados Unidos y a su presidente, Bush, quien debía su fortuna al negocio del petróleo y comprendía muy bien qué estaba en juego en la invasión iraquí de Kuwait (al margen de la retórica que se empleara en el tema de un “Nuevo Orden Internacional”) (Bergen, 2001: 112).

Además, el 23 de agosto de ese año, Osama Bin Laden hace conocer un mensaje con el título: “Declaración de yihad contra los norteamericanos que ocupan el país de los santos lugares”. Cuando se incluye yihad, para Al Qaeda se interpreta guerra santa o guerra contra los infieles. En ese documento, declara que “los musulmanes se han dado cuenta de que constituyen el principal objetivo de la agresión por parte de la coalición de judíos y cruzados (...) El último de tales asaltos es el mayor desastre desde la muerte del profeta Mahoma (Dios sea con él), es decir, la ocupación del país de las dos mezquitas santas, la tierra natal del Islam”. El documento concluye con este llamado: “Hermanos musulmanes de todo el mundo (...) vuestros hermanos del país de los dos santos lugares y de Palestina solicitan vuestro apoyo. Os piden que participéis junto con ellos y contra los enemigos de ellos, que también son los vuestros – los israelíes y los estadounidenses–, haciéndoles todo el daño posible”.

Luego de permanecer un tiempo en la ciudad de Jalalabad, Bin Laden se traslada a Kandahar donde tiene su centro de operaciones el mullah Omar. En esta ciudad de Afganistán, el 22 de febrero de 1998, crea el Frente Islámico Mundial. Esta es una propuesta de luchar contra Estados Unidos que ocupó la tierra más sagrada del Islam, Arabia Saudita, agredió al pueblo iraquí y está al servicio del Estado judío. En el documento se expresa que teniendo en cuenta esos antecedentes “y a fin de obedecer al Todopoderoso, comunicamos ahora a los musulmanes el siguiente dictamen: matar y combatir a los norteamericanos y sus aliados, sean civiles o militares, es obligación de cualquier musulmán capaz de hacerlo en el país que sea (...) En nombre de Alá, llamamos a todo musulmán que crea en Alá y se someta a Él a que acate la orden de Alá matando norteamericanos y robándoles su dinero donde y cuando sea, en cualquier ocasión. Llamamos también a todos los sabios musulmanes, fieles dirigentes, creyentes y soldados a lanzar un ataque contra los soldados norteamericanos de Satán y sus aliados del Demonio”.

Este documento además llevaba la firma de Ayman al-Zawahiri (Yihad Islámico) de Egipto, Rifia Ahmed Taha (La Tamaa Islamiyya), también de Egipto, y los líderes de organizaciones de Pakistán y Bangladesh. Era la primera vez que estas organizaciones se ponían de acuerdo en alcanzar los mismos objetivos. El texto fue enviado a Londres para ser publicado por el diario Quds al-Arabí.

La oposición de Osama Bin Laden a los Estados Unidos no era una opinión minoritaria sino que contaba con un gran consenso en la región. El 12 de marzo de 1998 se reunieron cuarenta ulemas o juristas afganos para estudiar la cuestión de cómo se debía reaccionar ante la presencia militar norteamericana en el Golfo. Los religiosos afganos concluyeron que “la Unión de estudiosos de Afganistán (...) de acuerdo a la ley islámica, declara el yihad contra América y sus seguidores”. A fines de abril del mismo año, un grupo de ulemas paquistanés con base en Karachi emitió una fatwa (decretos basados en la ley islámica) parecida a la anterior, firmada por el jeque Ahmed Azasm.

En junio llegaron nuevos apoyos a los llamamientos de Bin Laden. El jeque Alí al-Hudaifi, imán de la mezquita del profeta, en Medina, durante la oración del viernes, pidió el retiro de las tropas norteamericanas y criticó a Estados Unidos. Casi inmediatamente circularon cassettes del discurso por todo el mundo musulmán, y en Pakistán aparecie-

ron folletos con su traducción al inglés y el urdu (lengua indoeuropea oficial de Pakistán). Estos respaldos fueron muy importantes para Al Qaeda. Se interpreta que Bin Laden conocía a fondo el Corán, pero sus discípulos reconocían que no era un estudioso del mismo y que por lo tanto no tenía autoridad suficiente para emitir una fatwa. De acuerdo a la apreciación del biógrafo Bergen, recién entonces Bin Laden contaba con el respaldo de varias decenas de estudiosos de la religión para llamar a un verdadero yihad o guerra santa.

No fue coincidencia que ocho años después del envío de tropas norteamericanas a Arabia Saudita, el 7 de agosto de 1998, los militantes de Al Qaeda hicieran volar dos embajadas norteamericanas en África, con sendas bombas que explotaron con una diferencia de nueve minutos. Para el Departamento de Estado, esta operación era la respuesta terrorista a la participación norteamericana en la “Operación Restaurar la Esperanza” de Somalia de 1993. Según Pollister, para los miembros de Al Qaeda era la respuesta a los Estados Unidos por haber ayudado a extraditar de Albania a Egipto a un miembro clave del Yihad. Los atentados en Nairobi (Kenia) y Dar es Salam (Tanzania) dejaron un saldo de 224 muertos y 4.600 heridos. Estos atentados tendrán una respuesta directa por parte del presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, que atacaría a dos países, Sudán y Afganistán en el mismo año.

IV. La primera respuesta de Estados Unidos a Al Qaeda

Luego de los ataques terroristas de Al Qaeda a las embajadas de los Estados Unidos en Kenia y Tanzania el 7 de agosto de 1998 el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, decidió atacar como represalia a dos países, Sudán y Afganistán. Trece días después de los ataques de Al Qaeda a las embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania, el presidente Bill Clinton, ordenó atacar por aire a Afganistán y Sudán el 20 de agosto de 1998. De acuerdo a la CIA y al Pentágono se elaboró una lista de objetivos para atacar. El primero era un grupo de campamentos que tenía Bin Laden en Afganistán con casi seiscientos combatientes. El segundo objetivo, la supuesta planta de armas químicas de Jartum en Sudán.

El ataque a los campamentos de Bin Laden en Khowst, Afganistán, se hizo con 75 misiles cruceros Tomahawk lanzados simultáneamente

desde el Mar Rojo y Arábigo dejando como saldo veinte muertos entre afganos, pakistaníes, yemeníes, egipcios y turcos. El ataque de Estados Unidos se hizo en esa fecha, ya que los servicios secretos norteamericanos tenían información sobre una importante reunión de Bin Laden con otros dirigentes de Al Qaeda. Esta información resultó errónea ya que Bin Laden y sus seguidores se encontraban en otro lugar.

Los ataques tuvieron una consecuencia importante que no se buscaba: convirtieron a Bin Laden, hasta entonces figura marginal del mundo musulmán, según Bergen, en una celebridad mundial. Por su parte la operación de los Estados Unidos en Sudán destruyó una supuesta planta de armas químicas al-Shifa, situada en Barhi a veinte kilómetros de Jartum con más de veinte misiles Tomahawk. El ataque a esta planta se justificaba porque Bin Laden tenía personas y empresas en el país, que habían realizado reuniones entre funcionarios sudaneses e iraquíes para mejorar la cooperación militar. Además, el director de la fábrica estaba viviendo en la misma casa donde había vivido con anterioridad Bin Laden y estaba muy vigilada por tropas sudanesas. Las afirmaciones hechas públicas por los funcionarios del gobierno manifestaban que la planta fabricaba armas químicas, que estaba muy vigilada, formaba parte del complejo militar-industrial sudanés que tenía vínculos tanto con Irak y con Bin Laden⁷.

El Ministerio de Información sudanés denunció por televisión a Bill Clinton como mentiroso consumado y hombre de más de cien novias (Miffin, 2001). Como reacción al ataque, en Jartum, la capital de Sudán, varios manifestantes ocuparon la embajada norteamericana. El embajador de Alemania en Sudán telegrafió a Bonn para informar a su gobierno que Estados Unidos había cometido un error. El 6 de mayo de 1999 el periódico inglés *The Independent* resumió esta situación con el siguiente titular “Uf, qué metida de pata”.

Mientras Mónica Lewinsky declaraba nuevamente ante el fiscal Kenneth Starr por el escándalo que podría derivar en un juicio político, Clinton señaló que el objetivo de los ataques era disminuir el poder de Osama Bin Laden, que había promovido los atentados contra las emba-

⁷ Conferencia de prensa de la Consejera de Seguridad Nacional, Sandy Berger, en la casa Blanca el 21 de agosto de 1998; Conferencia de Prensa del Portavoz del Departamento de Estado, Tom Foley el 21 de agosto de 1998; Barbara Crossette, Judith Miller, Steven Lee Myers y Tim Weiner, “U.S.Says Iraq Aided Production of Chemical Weapons in Sudan”, en *The New York Times*, 25 de agosto de 1998, citado en Bergen (2001: 170).

jadadas norteamericanas y otras atrocidades. En su discurso efectuado desde Edgartown, Massachussets, en su tercer día de vacaciones, después de haber impactado en el país con la admisión de la relación que mantuvo con Mónica Lewinsky, Clinton explicó que había ordenado el ataque fundamentado en cuatro razones: “primero, tenemos pruebas convincentes de que estos grupos desempeñaron un papel clave en los ataques con bombas contra las embajadas de Kenya y Tanzania. Segundo, porque estos grupos han ejecutado ataques terroristas contra norteamericanos en el pasado. Tercero, porque tenemos información de que estaban planeando ataques terroristas adicionales contra nuestros ciudadanos y otros con las inevitables bajas que vimos trágicamente en África. Y cuarto, porque están buscando adquirir armas químicas y otras armas peligrosas” (Elias, 1998: 2).

De acuerdo a los escritos del teniente coronel retirado de la fuerza aérea, Robert Patterson, quien fuera el encargado durante dos años, 1996 a 1998, de custodiar y llevar junto al presidente la valija con los códigos secretos para el lanzamiento nuclear, cuestiona la inactividad de Bill Clinton para atrapar a Bin Laden. Estados Unidos pudo haber terminado con la vida de Bin Laden a fines de 1998, dos años y medio antes de los atentados contra la Torres Gemelas y el Pentágono, pero el presidente Bil Clinton no pudo ser encontrado por el Consejo de Seguridad Nacional para que diera la orden de lanzar misiles Tomahawk que apuntaban contra el refugio del líder terrorista (Rosales, 2003). Según el escritor García Márquez, “vencido por la fatiga mental, Clinton llegó hasta la locura imperdonable de castigar a sangre y fuego a un enemigo inventado a cinco mil trescientos noventa y siete millas náuticas de la Casa Blanca, sólo para desviar la atención de su desgracia personal” (García Márquez, 1999: 28).

Siempre quedará la duda sobre esta acción militar de Clinton. ¿Era realmente para destruir a Al Qaeda o servía para desplazar los problemas internos de su país que podían llegar al juicio político?

V. Conclusiones

Como se mencionó en la introducción, se perciben dos enfoques distintos entre los Estados Unidos por un lado y los países musulmanes

por el otro. Uno de los aspectos más debatidos dentro y fuera de los países musulmanes es el tema del yihad. De acuerdo a Martín Muñoz el yihad es una noción que los occidentales suelen entender mal y traducir como guerra santa. El significado básico de la palabra es esfuerzo, esforzarse por el *gran yihad* es el esfuerzo o la lucha que debe llevar a cabo el musulmán contra las pasiones interiores. El *pequeño yihad* o “lucha legal” (mejor que “guerra santa”) ocupó un espacio en la historia del Islam medieval, defensivo primero, luego ofensivo, porque muchas veces los musulmanes se sentían amenazados, algo inevitable en el mundo de luchas y de guerra. Pero yihad no se limita a ese aspecto guerrero, también es yihad la lucha contra el subdesarrollo, los esfuerzos de difusión o resistencia cultural, la respuesta a campañas calumniosas (...) (Martín Muñoz, 1986: 346).

Existen en ese aspecto otras interpretaciones de las cuales trataremos de expresar la que utiliza Bin Laden para poder comprender el accionar de la organización Al Qaeda. En la Universidad Rey Abdul Azziz de la ciudad de Yidda de acuerdo al relato de Bergen, Bin Laden se contactó con los Hermanos Musulmanes y asimiló las ideas de dos destacados profesores de estudios islámicos, Abdullah Azzan y Muhammad Qutb.

Azzam iba a crear más tarde la primera red yihadí realmente internacional del mundo moderno. Y Muhammad Qutb era hermano de Sayyid Qutb, autor de *Maarím*, en español “Jalones” también conocida como “Milestones”, el texto más importante del movimiento yihadí. Después de la ejecución de Sayyid en Egipto en 1966, Mahammad se encargó de difundir la obra de su hermano. Qutb sostiene que las sociedades modernas, incluidas casi todas las sociedades musulmanas, se hallan en yahiliya, (el estado de ignorancia que existía en la Arabia preislámica antes de las revelaciones del Corán). Los musulmanes auténticos deben liberarse de las “garras de la sociedad yahili, y la única manera de conseguirlo es por medio del yihad (Guerra Santa). Qutb ataca la idea de que el yihad sea sólo una guerra defensiva, como insinúan algunos versículos del Corán. Afirma que quienes apoyan ese razonamiento minan la grandeza del estilo de vida islámico. Así pues sostiene que la forma de establecer el orden islámico es lanzar un yihad ofensivo contra los enemigos del Islam, ya sean sociedades no islámicas, como las musulmanas que no siguen los preceptos del Corán (Bergen, 2001: 75).

Se hace necesario conocer las distintas percepciones de estilos de vida y cultura. Esto no obsta para que los conflictos internacionales se puedan solucionar por la vía pacífica. Estados Unidos debe comprender que tiene que detener su avance imperial en territorios y regiones que le son ajenos. Las intervenciones realizadas por Estados Unidos en distintas naciones, en distintos lugares o regiones y en distintas épocas de la historia, tendrían que ser suficientes razones para no continuar con este comportamiento que establece un desequilibrio mundial.

Bibliografía

- Bergen, Peter (2001). *Guerra Santa S.A. La red terrorista de Osama Bin Laden*, Barcelona, Grijalbo Mondadore.
- Cardon, Raúl Luis (1993). *La crisis del Golfo Pérsico y las Naciones Unidas. Agosto de 1990 – mayo de 1993. Cuestión Palestina, Caso Somalia. Caso Yugoslavia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Elías, Jorge (21/8/1998). “EE.UU. atacó bases terroristas”, Diario *La Nación*, Buenos Aires.
- Eloy Martínez, Tomás (10/11/2001). “Las victorias de Ben Laden”, Diario *La Nación*, Buenos Aires.
- García Márquez, Gabriel (24/1/1999). “Clinton: Mi enemigo es el fundamentalismo de derecha”, Diario *Clarín*, Buenos Aires.
- Hiro, Dilip (1989). *Holy Wars: The Rise of Islamic Fundamentalism*, Nueva York, Rootledge.
- Lechini, Gladis (2/1/1993). “Por qué la guerra civil en Somalia”, Diario *La Capital*, Rosario.
- Marchal, Roland (1993). “Somalie: autopsie d’une intervention”, en Revista *Politique Internationale*, N° 61, París.
- Miffin, Laurie (21/8/2001). “U.S. Fury on Teo Continent: What a Difference the New Makes: Clinton as Commander in Chief”, Diario *The New York Times*, Nueva York.
- Miller, Judith (17/9/2001). “De vocero de los oprimidos del islam a símbolo del terror”, Diario *La Nación*, Buenos Aires.
- Martín Muñoz, Gema, Begoña Valle Simón y María Angeles Lopez Plaza (1986). *El Islam y el mundo árabe. Guía didáctica para profesores y formadores*, Madrid, Ediciones Mundo Árabe e Islam, Educación y Cultura, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Rosales, Jorge (4/5/2003). “Clinton pudo haber dado muerte a Ben Laden”, Diario *La Nación*, Buenos Aires.
- Schultheis, Rob (1992). *Night Letters: Incide Wartime Afganistán*, Nueva York, Crown.

Palabras Clave

política internacional - política exterior - terrorismo - Bush - guerra mundial

Abstract

It is generally stated that September 11th 2001 set a new era in international politics. However, some argue that the change started with the Post Cold War. The author considers that we are going through a third world war, or a “war against terrorism” according to US President George W. Bush, that has begun in the trembling year of 1979 in the Middle East with URSS intervention in Afghanistan. It was during the sovietic intervention that the name of Osama Bin Laden first appeared and new responses and actions of muslim countries against the presence of extra-territorial states in the region emerged. This article describes the causes that made Al Qaeda declared the holy war against the United States.

Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina*

MERCEDES KERZ
CONICET / UB
mkerz@ub.edu.ar
SANTIAGO C. LEIRAS
UBA / UB / UADE
leiras2@hotmail.com

La democracia argentina tiene ya veinte años. Todavía hoy repercute la importancia de aquel no tan lejano 30 de octubre de 1983 cuando los ciudadanos volvieron a ejercitar su derecho político y pudieron elegir a través del sufragio universal y sin ningún tipo de restricciones las autoridades políticas que ocuparían los cargos de gobierno. El recorrido de estas dos décadas realizado a lo largo del trabajo nos permite afirmar que la democracia argentina todavía es novel, mereciendo su crítica pero, como afirma Guillermo O'Donnell, dentro de la democracia, para pedirle y exigirle más, pero no para su destrucción. Las soluciones demandadas están dentro de la democracia y no fuera de ella. Se puede decir que el apotegma de Nicolás Maquiavelo referido a que a los males de la república se le responde con más república, se reconvirtió en una demanda de más democracia para corregir los males de la democracia.

I

La democracia argentina tiene ya veinte años. Todavía hoy repercute la importancia de aquel no tan lejano 30 de octubre de 1983 cuando los

* El presente trabajo forma parte de un conjunto de reflexiones compartidas por los autores en el marco de las Jornadas por los 20 años de democracia en la Argentina organizadas por las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Belgrano. Así también deseamos agradecer los estimulantes comentarios del Dr. Guillermo O'Donnell al presente trabajo, no siendo naturalmente el mismo responsable de los eventuales errores y omisiones de los autores.

ciudadanos volvieron a ejercer su derecho político y pudieron elegir a través del sufragio universal y sin ningún tipo de restricciones las autoridades políticas que ocuparían los cargos de gobierno.

Con el triunfo de la fórmula radical Alfonsín-Martínez y su posterior asunción el 10 de diciembre de ese mismo año, conjuntamente con el inicio de las sesiones del Poder Legislativo, el régimen político democrático comienza a ser el punto de anclaje para la organización política institucional del país. Su establecimiento fue la consecuencia del proceso de transición democrático que las Fuerzas Armadas empezaron en las postrimerías de su gobierno, más como producto de la necesidad ante sus reiterados fracasos que por sus propias convicciones.

En efecto, luego de la derrota militar con Gran Bretaña en la Guerra de las Islas Malvinas, en el mes de junio del año 1982, se inició un proceso de transición a la democracia signado por dos características centrales.

La primera de ellas ha sido la imposibilidad de establecer algún tipo de pacto institucional tendiente a definir entre los actores políticos las reglas de juego de la reconstrucción democrática. Al respecto, nuestro país es un buen ejemplo de lo que en la literatura académica de aquellos años se denominó como “Transición por Ruptura” (O’Donnell y Schmitter, 1989), caracterizada por la ausencia de mutuas garantías entre el nuevo gobierno que se instalaba y el régimen autoritario que reemplazaba.

Luego del colapso del régimen militar provocado por la derrota militar en el conflicto del Atlántico Sur, las Fuerzas Armadas se vieron fuertemente cuestionadas tanto en su desempeño gubernamental como también en su desempeño profesional, puesto este último en tela de juicio precisamente a raíz de su actuación en este conflicto bélico.

Por las razones antes expuestas, los líderes políticos no encontraron incentivos suficientes para negociar con las F.F.A.A. el conjunto de cuestiones vinculadas con la agenda de la transición democrática, como efectivamente sucedió en Brasil, Chile y Uruguay (Stepan, 1988; Garretón, 1987; Gillespie, 1995), paradigmáticas experiencias del Cono Sur, o en los casos de España e Italia (Maravall y Santamaría, 1989; Morlino, 2000; Pasquino, 2002), ejemplos de una exitosas experiencias de democratización política.

La segunda característica ha sido la ausencia de algún tipo de acuerdo partidario por parte de las fuerzas civiles que las dotara de mayores y

mejores recursos institucionales para poder así hacerse cargo de la difícil herencia que recibirían del Gobierno de las Fuerzas Armadas¹.

La ausencia de estos acuerdos coloca a las fuerzas políticas en abierta competencia entre sí, sin un previo acuerdo en torno a los temas centrales de la agenda pública, como tampoco acerca de una modalidad de distribución del poder que fuera en buena medida independiente de los resultados electorales (Mustapic y Goretti, 1992).

Fue así como los dos principales partidos políticos de la Argentina, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), encararon la nueva situación democrática, jugando sus roles de acuerdo a las reglas propias de una democracia consolidada, pero debiendo enfrentar al mismo tiempo los dilemas de la transición democrática.

Los desafíos y exigencias que tenía ante sí la reciente democracia eran cuantiosos entonces. El ciudadano y fundamentalmente los actores estratégicos² debían aceptar y hacer propio el postulado referido a que el único principio de legitimidad válido para el orden político provenía de la legitimidad popular. Al mismo tiempo, tenía ante sí la obligación de fijar las reglas y procedimientos para determinar los caminos de acceso a los cargos electivos. Sin embargo, el mayor reto que enfrentaba el régimen democrático era el de asegurar su continuidad y validez institucional, para lo cual, debía lograr que esas reglas y procedimientos fueran acatadas, al menos, por aquellos a quienes esas reglas determinan como participantes en el proceso (O'Donnell, 1997: 202).

Además, la democracia argentina debutaba de la mano de requerimientos éticos. La ciudadanía exigía esclarecer los hechos y juzgar a los responsables del Golpe de Estado de 1976 por su sistemática violación de los derechos humanos. Las heridas imborrables que el *Proceso* había dejado en el imaginario colectivo, fueron determinantes para que redimensionara el significado que tenía el orden político democrático

¹ Los compromisos establecidos durante la fase de instauración democrática, como por ejemplo el Pacto de Punto Fijo en Venezuela en 1958 o el Pacto de la Moncloa suscripto entre los principales actores políticos y sociales en España en 1977, tuvieron como objetivo reducir los conflictos y fijar límites a la competitividad política a fin de fortalecer la adhesión de todos los actores al sostenimiento de las instituciones. Ver Mustapic y Goretti (1992).

² Definimos aquí como actores estratégicos a todos aquellos grupos que tienen recursos de poder suficiente para poder influir, obstaculizar y hasta oponerse al proceso de afirmación del régimen político. Esta definición ha sido reelaborada a partir de aquello que Michael Coppedge entiende por Actores estratégicos "aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad interviniendo en la economía o en el orden público o grado en que un grupo es capaz de utilizar ciertos recursos políticos para su propio beneficio" (Coppedge, 1994: 62-63).

para organizar la vida en sociedad, canalizar los conflictos sociales y dirimir el antagonismo político. Fue, en consecuencia, una frontera no negociable la elección de las autoridades por sufragio universal; asegurar la libertad de asociación e información sin prohibiciones, proscripciones o censuras y asegurar la libre participación ciudadana de la mano de la lealtad a la institucionalidad.

En los '80, en consecuencia, se inicia el tiempo de la democracia identificado como tiempo de no-retorno a pasados recientes. Es en definitiva un tiempo de grandes imperativos morales y grandes exigencias sociales. Se generaliza la creencia acerca de la bondad de la democracia para organizar los comportamientos sociales y estilos de vida y se extiende el sentido socialmente compartido que identifica a la democracia con *buen gobierno* y como tal capaz de solucionar en tiempo y en forma la multiplicidad de problemas legados por el tiempo militar. El trípode entre legitimidad popular, imperativos éticos y eficacia de la democracia sintetiza este tiempo democrático y expone cuán difícil iba a resultarle a la democracia argentina no romper con sus promesas que, en definitiva, eran sus propios anclajes.

II

Existía en consecuencia, en la sociedad argentina de 1983, una fuerte demanda vinculada con reivindicaciones de justicia sustantiva, largamente postergadas como consecuencia de la acción institucional del gobierno militar, que dará lugar a una revalorización de la democracia política como marco para la satisfacción de las distintas y heterogéneas demandas sectoriales, no existiendo en consecuencia margen alguno para la formulación de políticas de ajuste y reforma estructural (Torre, 1998) que dieran lugar a la existencia de nuevas “víctimas sociales” (Novaro y Palermo, 1996).

Esto explicará en buena medida la convicción, y la puesta en práctica de políticas en consecuencia a partir de 1983, de que la reconstrucción posautoritaria era exclusivamente un hecho político-institucional³ siendo *el cambio del régimen político* el problema central de la agenda polí-

³ Esta fuerte convicción estaba presente en las ciencias sociales de la época, ejemplo de ello son entre otros escritos (los cuales no agotan la larga lista), Portantiero (1984), Grossi y Dos Santos (1984), O'Donnell y Schmitter (1989), Floria (1988), Agulla (1996) y Fernández (2002).

tica de la transición, definida esta última como *transición del autoritarismo al régimen democrático*. Al ser privilegiada en forma inicial y de manera excluyente la construcción de un régimen democrático de gobierno, no se advertía que el proceso debía incluir necesariamente y con el mismo peso la reorganización de la economía (Portantiero, 1993; Torre, 1994).

El colapso estatal –fiscal regulatorio y administrativo– producido durante los años 1989/1990, significó un fuerte replanteo de la noción misma de la transición, sustituyendo la *reforma-reconfiguración del poder estatal* al cambio político como problema central de la democracia.

Esta década mostrará cómo la lógica del mercado, que por su propia naturaleza genera desigualdad social, avanza sobre la lógica democrática. El discurso hegemónico neoliberal izará como bandera la promesa de cumplimiento del círculo virtuoso formado entre apertura de la economía, Estado mínimo y democracia. Mientras más se abra la economía al mundo, mientras el Estado más se achique, único remedio para combatir su ineficacia y mientras la democracia política genere previsibilidad en sus procedimientos, los efectos benéficos de este círculo se derramarían para toda la sociedad.

Su consecuencia fue más bien, el quiebre del contrato entre mercado y democracia propio del Estado de bienestar o, en nuestro país asistencialista y el rompimiento de la virtuosidad de ese círculo. El efecto derrame se convirtió en goteo y los postulados de mayores beneficios materiales para todos, se reconvirtieron en beneficios para pocos, desasosiegos para muchos.

La existencia de fuerzas internacionales imponiendo límites severos a la naturaleza y al tipo de políticas económicas y de bienestar social fueron aceptadas durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) quien adoptó fielmente las indicaciones del Consenso de Washington, y circunscribió sus opciones políticas y económicas dentro de los parámetros fijados por este consenso con el convencimiento de que para asegurar el éxito en la acción de gobierno, debían aceptarse sin cuestionamientos, las exigencias impuestas más allá de las fronteras nacionales.

Al asumir como una especie de determinismo histórico la ineludible extensión de la lógica del mercado sobre la democracia, la democracia representativa argentina sufrió su propia metamorfosis. Las formas de manipulación que se adoptan para la construcción de acuerdos operativos se desarrollan o bien a la sombra del mecanismo representativo o bien, practicando formas de cooptación de voluntades individuales para incli-

nar el debate deliberativo que en sus resoluciones contribuyan al éxito del programa económico adoptado.

Esta *transición del estatismo al mercado* operará así también en medio de la construcción de una nueva matriz ideológica (Bosoer y Leiras, 2001) de la democracia argentina en base a tres ejes estructurantes:

- a) Una resignificación de la salida del autoritarismo y del primer período de gobierno democrático como etapa final en la crisis del modelo estatal de desarrollo económico y regulación social, a partir de la cual, el punto de inflexión o bisagra histórica trazado en 1983 queda desdibujado y se traslada al año 1989, como verdadero momento de la ruptura con el pasado.
- b) Una reevaluación de la gestión presidencial de Raúl Alfonsín a partir del último tramo de su mandato, signado por el debilitamiento progresivo en el ejercicio del poder que finalmente desencadena la entrega adelantada del gobierno cinco meses antes de cumplir el sexenio constitucional. Dicho final es atribuido no solamente a la pérdida de apoyos y la falta de resultados de las políticas de gobierno ensayadas para remontar la coyuntura de emergencia, sino también, y sobre todo, al agotamiento e inviabilidad de un proyecto reformista de mayor envergadura⁴, al que se venía cuestionando desde hace mucho tiempo antes desde diferentes sectores de poder para quienes dicho proyecto constituía una amenaza.
- c) Un proyecto de reconstrucción/redefinición del poder estatal, con centralidad de políticas orientadas al mercado, en sus tres principales dimensiones: ideológica (neodecisionismo), burocrático-funcional (reforma del Estado) y jurídico-constitucional (reforma constitucional).

Todo ello en medio de un régimen democrático que se desarrollaba en el marco de un Estado de excepción al cual se invocará de manera permanente a lo largo de la última década, entrando dicha apelación en contradicción con el carácter y pretensión fundacional sobre el que se elabora el nuevo relato político en los años '90⁵.

⁴ Siendo hitos significativos y elocuentes de la crisis de dicho proyecto reformista, el colapso del Plan Austral, las presiones militares y la resistencia de las corporaciones económicas y sindicales y la hiperinflación de los meses de mayo y junio de 1989 que llevaron a la salida anticipada del poder de Raúl Alfonsín.

⁵ No siendo esta contradicción privativa del gobierno de Carlos Menem, dado que también aparece presente durante los años de Raúl Alfonsín, a través de diferentes iniciativas en la

El balance será ambiguo: El (neo)decisionismo⁶ se demostró funcional y exitoso para resolver una crisis de gobernabilidad y cerrar las brechas entre gobierno del Estado, gobierno de las leyes y contratos básicos de la estructura social y económica.

Pero a la vez, contenía en su núcleo las razones de su propia limitación, lo que afectó a la propia calidad institucional de la democracia argentina, como era su incapacidad de institucionalizarse, al descansar en última instancia en la figura del líder plebiscitario como única fuente de la decisión efectiva y garantía de la estabilidad política y económica. Encontraba de este modo en los confines de su energía política, una y otra vez las circunstancias en las cuales se produjo su ascenso; es más precisaba recrearlas para mantener su base de sustentación argumental. En términos hobbesianos, fuera de este principio “acecha” permanentemente el Estado de naturaleza.

Este escenario, lejos del de una normalización del sistema político argentino, con una alternancia posible entre fuerzas o coaliciones en condiciones de llevar adelante una agenda de consensos y disensos, sería el del peligro de la ingobernabilidad y la ilegitimidad a partir del momento en que Carlos Menem concluyera su mandato presidencial. La falsa profecía se autocumpliría con la crisis vivida en el mes de diciembre de 2001, la renuncia del entonces presidente Fernando De la Rúa y la abrupta salida de la convertibilidad.

III

Ante el descrédito social en que había caído la presidencia de Carlos Menem y haciéndose eco de los reclamos ciudadanos de mayor

dirección fundacional aún estando presente la transitoriedad como principio central; en este sentido podemos mencionar las propuestas del traslado de la Capital Federal a Viedma, la propuesta de reforma constitucional, la convocatoria política de Parque Norte, etc.

⁶ Se entenderá aquí por “decisionismo”, un modelo de decisión política fuertemente concentrado en la figura presidencial, un replanteo y adecuación del régimen presidencialista en el contexto de la doble transición del autoritarismo a la democracia y del estatismo económico al gobierno orientado hacia políticas de libre mercado, desregulación y activa inserción a los ritmos impuestos por el proceso de globalización capitalista.

Este nuevo decisionismo se basa en una concepción de la gobernabilidad asentada en las prerrogativas y la “performance” del Ejecutivo decisor, prevaeciente, con todos sus atributos, sobre los otros poderes con sus atributos y funciones. Ver al respecto Bosoer y Leiras (1999) y Bosoer y Leiras (2001).

transparencia, honestidad, combate a la corrupción y modificación del derrotero económico, en 1997 los principales partidos de la oposición, UCR y Frepaso constituyeron la Alianza. Se presentó como una innovadora alternativa partidaria que aseguraba poder producir los cambios necesarios para combatir los déficits del funcionamiento institucional de la democracia e introducir las correcciones indispensables al modelo económico imperante. El objetivo era combatir la pobreza y la exclusión social. La alegoría del *cambio prolijo* sintetizaba los motivos por los cuales la Alianza se había constituido y quería alcanzar el poder político.

La *Carta a los argentinos* (1999), presentada como una especie de plataforma programática de la coalición, esgrimió valores cercanos al republicanismo centrados en la transparencia política, el combate a la corrupción, el respeto por la independencia de los poderes, el compromiso con la educación y con la inclusión social a través de un proyecto económico correctivo que evitara que gran parte de la ciudadanía siguiera deslizándose por el tobogán de la desocupación y la pobreza. El performativo discurso político utilizado contribuyó a que más de la mitad de la ciudadanía le diera el triunfo a la fórmula de la Alianza De la Rúa-Álvarez en las elecciones presidenciales de 1999 (Kerz y Pastore 2003: 5-6)⁷. Estaban dadas las condiciones para que el proceso de democratización de la sociedad y el funcionamiento transparente del régimen político democrático se re-encauzara y caminara hacia la reconquista de una ciudadanía inclusiva. Sin embargo las expectativas sociales fueron defraudadas, y los resultados económicos prometidos no solo no fueron alcanzados sino que la situación social y económica del país se agravó.

El humor social fue cambiando de tal manera que de los apoyos iniciales se pasó a la demanda social de cambio. La sociedad civil en las calles pidió el fin del gobierno y mostró a través de su consigna *que se vayan todos* su hastío hacia el funcionamiento real de la democracia argentina. El 20 de diciembre del año 2001 abre un tiempo incierto que tuvo su expresión en una *fuerte demanda social de cambio de y en la democracia*. Qué, cuánto y cómo cambiar se convirtieron en las preguntas básicas que motorizaron una singular dinámica política en clave de crisis, transición y gobernabilidad democrática. Se demandaban respuestas inmediatas, se negaba la continuidad de todos aquellos actores políticos, econó-

⁷ Ver también Leiras (2003), Novaro (2002), Novaro y Palermo (1998), Ollier (2001), Serrafiero (2002).

micos e institucionales que habían sido responsables del deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos.

Aun así, y este es el dato significativo para la continuidad de la democracia, no se cuestionó el principio de soberanía popular como sustento de su legitimidad. Por el contrario, apelando e invocando a esta misma legitimidad exigieron violentamente algunos y pacíficamente otros, el fin de un gobierno. La democracia real entraba en un cono de sombra, su institucionalidad se encontraba debilitada en extremo y su capacidad de respuesta parecía incierta.

Sin embargo, la demanda social no ponía en duda la creencia en su legitimidad dado que en esta oportunidad el reclamo imperativo fue en nombre de la responsabilidad ética que debían tener los dirigentes en la conducción de los asuntos públicos. La necesidad de repensar el funcionamiento democrático en términos de su calidad se constituyó en una consigna que se extendió a lo largo y lo ancho del país. Estos acontecimientos también pueden leerse como el comienzo del fin de la hegemonía del modelo neoliberal. El denostado Estado de ayer, debía volver a ocupar un lugar central en la articulación entre sociedad, mercado y régimen democrático. Mas aún, de las cenizas del incendio se comienza a difundir la idea de que el Estado es decisivo para la constitución del orden social democrático.

En síntesis, a pesar de los trágicos acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001, la sentencia que una vez se anunció sobre su “muerte lenta” no se ha cumplido; sin embargo, pende la aceptación plena de que vivir en democracia supone aceptar una forma de vida en la que no hay lugar para otras opciones, de cuánto la democracia pueda asegurar aquel piso indispensable de integración social que le permita al ciudadano compartir efectivamente el patrimonio común de su sociedad y de la ampliación de su visión instrumental.

IV

Que el vigésimo aniversario de nuestra democracia llegue en un momento en que la situación económica y social difiere mucho de lo que supone vivir en una sociedad integrada, y donde los gobiernos elegidos por los ciudadanos estuvieron lejos de asegurar la calidad y la meta de la

democracia no significa, a pesar de todo ello, que no se deba recordar este acontecimiento. La democracia argentina todavía es novel, mereciendo su crítica pero, como afirma O'Donnell, dentro de la democracia, para pedirle y exigirle más, pero no para su destrucción.

Esto supone una crítica democrática de la democracia que desenmascare la corrupción en su funcionamiento, que denuncie, con el objetivo de cambio, la situación de ruptura, –ya no de distanciamiento– entre gobernantes y gobernados, y que tienda a exponer los motivos por los cuales contribuyó a dibujar el mapa de la exclusión social, contrariando su *ethos* normativo de igualdad social. En definitiva, una crítica que sirva para que la democracia rectifique su rumbo ofreciendo igualdad de oportunidades para que cada ciudadano se sienta y sea un miembro pleno en una comunidad de iguales.

Todo ello en modo alguno contradice la exigencia de mantener viva la conciencia de su importancia para evitar reeditar aquellas épocas en que el *poder de hecho*⁸ –sin derecho– definía los mecanismos para condicionar votos, proscribir partidos, alterar la vida institucional, y se arrogaba el derecho de determinar quién continúa o no con su existencia física. La defensa de la democracia reivindica su conmemoración, como se celebran los actos fundacionales, para que *nunca más* el país retroceda a aquellos tiempos.

Una vez más, hay mucho para reclamarle a la democracia argentina. Sus déficits son cuantiosos. Transcurrieron muchos años y muchas crisis. Sin embargo, el hecho de que mayoritariamente la sociedad la siga apoyando y que lo haga aún cuando cuestiona su funcionamiento, condena la corrupción y los niveles de pobreza, desocupación y marginalidad o aún cuando la multitud en las calles en aquellos simbólicos días del 19 y 20 de diciembre de 2001, reclamó a viva voz y con acciones contrapuestas, *que se vayan todos*, en abierto cuestionamiento al funcionamiento de la democracia real, es toda una señal que merece ser rescatada.

Las soluciones demandadas están dentro de la democracia y no fuera de ella. Se puede decir que el apotegma de Nicolás Maquiavelo referi-

⁸ El concepto *poder de hecho* alude al empleo de la mera fuerza. La obediencia es producto del simple acatamiento externo de los destinatarios, por temor o miedo. No existen razones para hacer de ese acatamiento una aceptación interna compartida. Quienes ejercen el poder de hecho, lo hacen según sus propios arbitrios y no reconocen limitación alguna a su ejercicio, salvo que esas limitaciones la hayan fijado ellos mismos. Ver en Bobbio y Bovero (1984: 19-36).

do a que *a los males de la república se le responde con más república*, se reconvirtió en una demanda de más democracia para corregir los males de la democracia. Esto se lo debemos precisamente a la continuidad de esta democracia que debuta en los años '80.

Por ello, proponemos finalizar estas breves reflexiones con alguna propuesta de elaboración de aquel conjunto de cuestiones que entendemos de carácter central en la nueva agenda democrática, que democratice a la democracia:

- a) *Reforma política* que defina e instrumente mecanismos de control para garantizar la transparencia y el buen funcionamiento de las instituciones.
- b) *Nueva ética pública*, que reformule los principios generales referidos a cómo deben actuar los hombres en su calidad de ciudadanos o funcionarios gubernamentales.
- c) *Nueva institucionalidad fiscal*, que (re) cree las condiciones para una efectiva ciudadanía fiscal.
- d) *La exclusión social*, dado que la persistencia del conflicto excluidos versus incluidos puede llegar a jaquear la gobernabilidad sino además al propio consenso social básico que sustenta el funcionamiento de un régimen democrático.
- e) Una *nueva reforma del Estado*, que sienta las bases para la construcción del Estado de derecho, dejando atrás la excepcionalidad como regla de juego institucional, donde el Poder Ejecutivo deje de autojustificar su accionar en la fuerza de lo excepcional y considerarse el único poder apto para representar los intereses sociales a largo plazo, en nombre de su capacidad de ejecución.
- f) Una *reforma en el mercado*, para garantizar la transición del capitalismo político argentino, con elevado patrimonialismo, a un auténtico capitalismo competitivo.

Bibliografía

- Agulla, Juan Carlos (1996). *Ideologías políticas y Ciencias Sociales. La experiencia del pensamiento social argentino (1945-1995)*, Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero (1984). *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo.
- Bosoer, Fabián y Santiago Leiras (1999). “Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase del capitalismo. El alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los '90”, en Borón Atilio, Julio Gambina y Naum Minsburg (comps.), *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad económica en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA-CLACSO.
- Bosoer, Fabián y Santiago Leiras (2001). “Los fundamentos filosófico-políticos del Decisionismo Presidencial: Argentina 1989-1999 ¿una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”, en Pinto, Julio (comp.), *La argentina entre dos siglos: la política que viene*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Coppedge, Michael (1994). “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en *Síntesis Revista de Ciencias Sociales Iberoamericana*, Madrid, julio-diciembre.
- Fernández, Arturo (2002). *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia*, Buenos Aires, Ediciones Biebel.
- Floria, Carlos (1988). “La transición hacia la democracia pluralista”, en Pinto, Julio (comp.), *Ensayos sobre la crisis Argentina*, Tomo II, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Garretón, Manuel (1987). *Reconstruir la política: transición y consolidación democrática en Chile*, Chile, Editorial Andante.
- Gillespie, Guy (1995). *Negociando la democracia. Políticos y generales en Uruguay*, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Grossi, María y Mario Dos Santos (1984). “La concertación social. Una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social”, en Oszlak, Oscar (comp.), *Proceso, crisis y transición democrática*, Tomo I, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Kerz, Mercedes y María Pastore (2003). “Del cambio tranquilo a la demanda social de cambio”, Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 5 al 8 de noviembre.
- Leiras, Santiago (2003). “Gobernabilidad y crisis de liderazgo: los difíciles años del gobierno de Fernando De la Rúa”, en Legnani, Néstor y otros, *La democracia y sus laberintos*, Buenos Aires, Editorial Tierra Firme.

Mercedes Kerz

- Maravall, José María y Julián Santamaría (1989). “El cambio político en España y las perspectivas para la democracia”, en O’Donnell Guillermo y Philippe Schmitter (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Morlino, Leonardo (1988). “Consolidación democrática: teorías modelos e hipótesis”, en Pinto, Julio (comp.), *Ensayos sobre la crisis política argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Morlino, Leonardo (2000). “Consolidación democrática: la teoría del anclaje”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 4, Buenos Aires, EUDEBA.
- Mustapic, Ana María y Matteo Goretti (1992). “Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)”, en *Desarrollo Económico*, N° 126, Buenos Aires, IDES.
- Novaro, Marcos (2002). “Lo evitable y lo inevitable de la crisis”, en Novaro, Marcos (comp.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (1998). *Los caminos de la centroizquierda. Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- O’Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- O’Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (eds.) (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- O’Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel (2003). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*, Rosario, Homo Sapiens.
- Ollier, María Matilde (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*, Buenos Aires, FCE.
- Pasquino, Gianfranco (2002). “La experiencia italiana: dos transiciones (1943-1948, 1989-2001)”, en *POSTData*, N° 8, Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos (1984). “La democratización del Estado”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 5, Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos (1993). “Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica”, en *Revista Sociedad*, N° 2, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Stepan, Alfred (1988). *Repensando a los militares en política*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Torre Juan, Carlos (1994). “América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles”, Serie documentos de trabajo Instituto Torcuato Di Tella, N° 122, Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

Serrafero, Mario (2002). "Argentina: rebelión en el granero del mundo", en *Revista de Occidente*, N° 251, Madrid, Fundación Ortega y Gasset.

Palabras clave

democracia – transición - régimen político - matriz ideológica - crítica democrática

Abstract

The argentine democracy is already twenty years old. Until today has impact and importance that far October 30th of 1983, when citizens used their political rights again and could elect through universal vote and without any kind of restriction the political authorities who consequently took office. The approach to these two decades along this paper allows us to affirm that the argentine democracy is young, and may be critized, but as Guillermo O'Donnell says, inside the democracy, not for its destruction but for asking and requiring it more. The demanded solutions are inside the democracy. We may affirm that Macchiavelli's saying *we answer with more republic to the republic's illness*, transformed itself in more democracy's demand to correct the democracy's illness.

Institucionalización partidaria en el justicialismo: la corriente renovadora

MARÍA FERNANDA ARIAS

UADE

marias@uade.edu.ar

El artículo examina uno de los intentos más importantes para institucionalizar el peronismo en la década del '80. El peronismo fue siempre un partido carismático cuando Perón estaba vivo. Pero al comienzo de la democratización en los años '80, un grupo de miembros partidarios provenientes de la rama política, gobernadores y legisladores, organizaron una corriente interna que trató de reformar y democratizar el partido. La nueva organización asumió el poder del partido a fines del año '87. Prontamente, dos liderazgos aparecieron: el de Antonio Cafiero y el de Carlos Menem. Aunque Menem era más conservador y populista, dos características que los renovadores intentaron cambiar dentro del partido, Menem ganó las elecciones internas en el '88 y la presidencial en el '89. Este artículo, entonces, estudia el desarrollo de este grupo y da algunas claves para reconocer los logros y las frustraciones de la renovación.

Dentro de la amplia literatura surgida en relación al proceso de democratización latinoamericano de la década del '80 ha cobrado interés el estudio sobre el sistema de partidos y su institucionalización. De acuerdo a Mainwaring y Scully, un sistema está institucionalizado cuando existe estabilidad y competencia entre partidos, éstos poseen raíces estables dentro de la sociedad, aceptan los sistemas legítimos de acceso al poder y son organizaciones partidarias con reglas y estructuras estables.

Dentro de esta categorización, Argentina es un país con un sistema de partidos medianamente institucionalizado. De acuerdo a los autores esto se debe a que los líderes políticos intencionalmente debilitaron las organizacio-

nes partidarias, especialmente en el peronismo (Mainwaring y Scully, 1995). En este sentido, James McGuire considera que el Partido Justicialista (PJ) ha sido históricamente la agrupación política que más ha desdeñado la organización y ha tenido mayor tradición personalista. Desde su creación, sus decisiones giraron alrededor de los deseos de Perón que sólo lo utilizó como la faz legal de su movimiento¹.

Ahora bien, sería útil refrescar algunos de los conceptos sobre institucionalización de los cuerpos políticos para definir la situación real del justicialismo en este aspecto. En este sentido, desde una perspectiva sociológica, Broom y Selznick (1971) califican como institucionalizadas aquellas organizaciones que han desarrollado formas y estructuras ordenadas, estables y socialmente integrantes. Entre los procesos institucionalizadores señalan los siguientes: a) la formalización que promueve directa y explícitamente la integración social por medios formales de coordinación y control; b) el mantenimiento y conservatismo derivados de la demanda de seguridad y del interés de mucha gente, principalmente de los líderes en la continuada existencia de las instituciones; c) la infusión de valores: cuando un individuo se identifica con una organización o se habitúa a sus métodos o de alguna manera mezcla su personalidad con ella y d) la base y composición social relativamente homogéneas de los miembros de las instituciones².

Si analizamos al partido peronista, podemos observar que según estos criterios y a lo largo de su historia su debilidad organizativa residió, fundamentalmente, en la carencia de una fuerte formalización por la ausencia de reglas que rigieran su actuar independientemente de las decisiones del líder y sobre todo, como señala McGuire, la de la infusión de valores, es decir la conciencia por parte de los dirigentes, afiliados, militantes y simpatizantes de que el partido poseía un valor intrínseco independiente del líder carismático (McGuire, 1997). En efecto, el peronismo como movimiento coloidal compuesto por una masa con homogeneidad de valores y absolutamente aquiescente ante los mandatos del líder ha tenido más valor que el partido formalmente instituido. Esta organización, como buen partido carismático, rehusó históricamente de una organización formalmente

¹ El peronismo se autodefinía como un movimiento y no como un partido. Es decir, a la manera fascista, está compuesto de distintas ramas (sindical, política y femenina) que representaban a la comunidad entera. Desdeñaban el término partido porque significaba segmentación y divisionismo. De cualquier manera, se organizó legalmente como un partido de acuerdo a las reglamentaciones vigentes.

² Citado en Medrano (2000).

estructurada y defendió la unión más íntima con el jefe con exclusión de los cuerpos partidarios. Esto dio lugar a un partido cuyas autoridades fueron designadas directamente por Perón que cumplía un papel secundario en la formación de dirigentes, organización de campañas, reclutamiento de personas, diseño de propuestas y organizaciones populares.

En lo que a nuestro entender se equivoca McGuire es en considerar que reglas más estrictas y reconocimiento del valor del partido por parte de los afiliados permite una completa democracia interna. Como ha demostrado la literatura clásica en la materia, los partidos políticos como toda organización responden a lo que Robert Michels califica como “la ley de hierro de la oligarquía”. Es decir, ni las elecciones internas ni la abierta afiliación partidaria aseguran la total democratización de los partidos. Antes bien, ellos esencialmente poseen una organización jerarquizada en donde “el círculo interior” –como lo califica Maurice Duverger– toma las decisiones y conducen a los demás miembros partidarios: sean éstos militantes, simpatizantes o electores (Duverger, 1990). Lo que de acuerdo a Duverger asegura la democracia del partido es que sus dirigentes, los miembros de este “círculo interior”, sean representativos ganando la legitimidad de los afiliados.

Desde el punto de vista politológico, Steven Levitsky considera que el peronismo es un partido con un electorado masivo pero poco rutinizado. Quiere decir que no ha efectuado el proceso según el cual las reglas y los procedimientos han sido aceptados y acatados por todos. Esto es real, ya que en los últimos tiempos hemos visto como las resoluciones impuestas por la *renovación* en los años '80, sobre todo las elecciones internas, no han sido respetadas en la campaña de 2003³. Para Levitsky el hecho de que el partido posea una baja institucionalización le permite imponer modificaciones importantes a la doctrina y a las políticas derivadas de ésta (Levitsky, 2001: 27-56).

Angelo Panebianco nos dice que el personalismo partidario, típico del peronismo, no necesariamente significa carencia de institucionalización. La institucionalización de los partidos se produce cuando la organización política incorpora los valores y los fines de los fundadores del partido. Cuando este proceso ha finalizado, la organización por sí misma es más valorada porque coincide con los fines. En ese sentido, el justicialismo fue efectivo en

³ En las elecciones presidenciales de 2003, el peronismo no llamó a elecciones internas para decidir sobre los candidatos presidenciales. De tal manera, se presentaron tres: Menem, Kirchner y Rodríguez Saá.

incorporar los valores y los fines de Perón. Se produjo una insoslayable identificación del partido con sus principios. Lo que en cambio no ocurrió fue que el partido como institución fuera valorado por sí mismo independientemente de su fundador (Panebianco, 1990).

Aunque la tradición peronista ha sido, como mencionamos anteriormente, la de un partido pobremente estructurado y con un valor mucho menor al que se le otorgaba al gran movimiento peronista, la historia más reciente del justicialismo muestra que tras la derrota del año '83, el justicialismo fue organizándose más estructuralmente gracias a una corriente llamada la *renovación* peronista. En esos años no sólo se impusieron verdaderos cambios institucionales como las elecciones internas sino que un nuevo "círculo interno" formado por dirigentes políticos profesionales, jóvenes y con ideas innovadoras desplazaron a una dirigencia sindical desprestigiada y políticamente estéril. Como afirma Ana María Mustapic, el partido peronista se convirtió en el Partido Justicialista. O sea, cobró importancia como partido sin su líder carismático y se abrió un nuevo ciclo en el desarrollo de su historia en donde se democratizó (Mustapic, 2002).

Sin embargo, como advierte McGuire, a fines de los años '80 Carlos Menem hizo resurgir el movimientismo tradicional del peronismo en donde el partido político se halla sujeto a las decisiones de un líder plebiscitario (McGuire, 1995). A este pensamiento se le opone Vicente Palermo cuando sostiene que, por el contrario, el Partido Justicialista, a pesar del poder personalista de Menem, ha mantenido la organización que cobrara en tiempos de la *renovación*. En otras palabras, la *renovación* como intento de institucionalizar al justicialismo ha triunfado. Prueba de ello es la marginación que ha sufrido el poder sindical que hasta principios de los años '80 se había constituido en el principal detentador del poder en el partido peronista. A partir de la *renovación*, el ala política del partido tomó sus riendas que no abandonó aún en épocas del menemismo (Palermo, 1998)⁴.

En este trabajo se profundizará en la *renovación peronista* basándonos en una hipótesis que equidista de los argumentos antes mencionados. La *renovación* constituyó un serio intento de institucionalización del Partido Justicialista una vez que fue derrotado en las elecciones presidenciales de 1983. Creemos que su institucionalización fue exitosa en la medida que

⁴ Mustapic (2002: 151) también considera que el hecho de que la rama política del movimiento que fueron ocupando cargos electivos se independizara de los dineros sindicales favoreció aún más la descentralización y la aparición de dirigentes nuevos en todo el país.

abrió canales para el surgimiento de líderes nuevos representativos que expresaban otras demandas exigidas por los electores peronistas. Coincidimos con Palermo en que la incorporación de metodologías democráticas en la elección de autoridades y candidatos y en la fuente de reclutamiento de dirigentes hizo posible la estructuración del justicialismo como partido “moderno”. Sin embargo, concordamos con McGuire en que una vez que Menem llegó al poder el justicialismo perdió su independencia y pasó a ser un instrumento de los quereres presidenciales.

Como bien afirma McGuire tanto los últimos acontecimientos políticos como el humor de la opinión pública favorecían la institucionalización. Por un lado, la derrota peronista en el '83 hizo reflexionar a los dirigentes sobre la viabilidad de mantener prácticas políticas antidemocráticas y poco conciliadoras como las que había demostrado tener el PJ. Por otro lado, la opinión pública se había manifestado a favor de la clase política y sobre todo de los partidos políticos como medios donde expresar sus inquietudes (McGuire, 1995: 187).

¿Cuáles fueron las causas por las que esta institucionalización partidaria se frustró? Creemos que la frustración de la *renovación* debe buscarse en sus orígenes. Nuestra hipótesis es que si bien la *renovación* logró una “renovación metodológica” al instaurar las elecciones primarias en el partido, con lo cual los candidatos fueron elegidos libremente a través del voto de los afiliados y logró captar dirigentes jóvenes que cambiaron la fisonomía partidaria, en donde las autoridades estaban compuestas por desprestigiados líderes sindicales, la carencia de un genuino cambio doctrinario, las luchas internas para posicionarse en las elecciones presidenciales y la llegada de un líder personalista fueron sus principales escollos. Más tarde, el estilo de gobierno de Menem frustró la profundización en la reorganización del partido.

La historia de la *renovación* peronista no ocupa un período largo. Podríamos delinear tres etapas importantes: el nacimiento de la *renovación*, su apogeo y finalmente, su disolución. El primer período se inicia en el año '84 cuando se convocan las primeras reuniones de los líderes renovadores, su apogeo tiene como punto culminante la gran victoria justicialista en las elecciones legislativas y de gobernadores del año '87. Finalmente, su debilitamiento comienza con la victoria de Menem en las elecciones internas del año '88, para disolverse completamente a partir de su llegada al poder en 1989.

Nacimiento de la renovación peronista

La derrota del justicialismo en las elecciones presidenciales del año 1983 fue un traspie difícil de digerir para la dirigencia peronista. Fueron vencidos en elecciones libres por la Unión Cívica Radical, su principal opositor desde que el peronismo surgió en el espectro político. Las principales responsabilidades de la derrota recayeron sobre el ala sindical del partido quienes desarrollaron una campaña atemorizadora para la población.

Como consecuencia de la autocrítica que comenzó a realizarse dentro del partido, una línea interna formada principalmente por gobernadores y senadores de las provincias, jóvenes y viejos políticos marginados de la conducción del partido, y un importante sector de los gremios encuadrados en lo que se dio en llamar los “25”⁵ comenzaron una lucha intensa y en muchos momentos bastante desesperanzada e incierta para renovar al partido e implantar una nueva metodología política en la elección de autoridades partidarias y candidatos.

Los así llamados renovadores comenzaron su actuar más articuladamente a partir del congreso convocado para elegir nuevas autoridades partidarias en el Teatro Odeón de Buenos Aires en diciembre de 1984. Allí el justicialismo quedó fracturado de hecho. Debido a los incidentes y a la participación de las “bandas” de Herminio Iglesias⁶, más de la mitad de los congresales se retiró antes de que terminase la elección de las nuevas autoridades partidarias que resultaron ser las mismas que habían perdido las elecciones un año antes. Ante las arbitrariedades sufridas, los congresales disidentes se reunieron en un hotel cercano y tomaron medidas para realizar su propio congreso para la elección de autoridades. Convocado por el gobernador Carlos Juárez de Santiago del Estero, tuvo lugar en los primeros días de febrero de 1985 en la ciudad de Río Hondo (provincia de Santiago del Estero). Aquí se vislumbró por primera vez la heterogeneidad de este grupo renovador; en el que coexistían diferentes estrategias y orientaciones ideológicas: gobernadores provinciales de posiciones fuertemente conservadoras con algunos dirigentes que buscaban la modernización del partido, es decir la adaptación doctrinaria y metodológica del justicialismo al momento presente.

Sin embargo, existía un fuerte consenso en un punto fundamental: la necesaria inclusión de mecanismos para convocar a elecciones internas en la

⁵ Los gremios enrolados en la “Comisión de los 25” se destacaron por sus posiciones muy críticas y combativas durante el último régimen militar. Entre sus principales asociaciones se encontraban los ferroviarios, mecánicos, estatales (ATE), taxistas, etc.

⁶ Iglesias era un ex-dirigente sindical, caudillo de Avellaneda, cuya actitud violenta durante la campaña fue considerada una de las causales de la derrota justicialista de 1983.

carta orgánica del partido lo cual constituía un paso importante y decisivo en la renovación del PJ. En efecto, a diferencia de otros partidos políticos, el PJ pocas veces había convocado a elecciones internas. Los candidatos eran elegidos directamente por la cúpula partidaria con la aceptación de Perón cuando éste estaba vivo. El cambio de metodología buscaba dar cabida a los nuevos dirigentes a quienes la cúpula sindical y el ala más conservadora del partido postergaba.

Los resultados de este cónclave fueron revolucionarios en dos sentidos. En primer lugar, desconoció a las autoridades partidarias elegidas en el Teatro Odeón por considerarlas no representativas. En segundo lugar, la decisión de reformar la carta orgánica partidaria para incluir una cláusula que determinara el voto directo de los afiliados para elegir candidatos abría carriles de participación popular nunca vistas hasta ese entonces dentro del peronismo.

El entusiasmo con que terminó el congreso de Río Hondo no duró demasiado. En julio de 1985, en Santa Rosa (provincia de La Pampa) parte de los llamados “mariscales de la derrota”, denominación popular con que se designaba a los candidatos políticos que fueron derrotados en el '83, volvieron a tomar las riendas del peronismo y conformaron un nuevo Consejo Nacional constituido por figuras comprometidas con la derrota del '83. Esta vuelta a la “ortodoxia” causó desazón en el ala más progresista del peronismo, que en mayor o menor medida dudaba del futuro del PJ y vislumbraba una derrota importante en las elecciones legislativas de noviembre⁷. Este vaticinio se cumplió y tal como lo habían presagiado los defensores de la *renovación*, el radicalismo volvió a derrotar por amplio margen al justicialismo en los comicios legislativos del 3 de noviembre de 1985.

Aunque los resultados electorales de noviembre de 1985 fueron negativos para el justicialismo en pleno, resultaron positivos para algunos miembros de la *renovación*. Los análisis periodísticos posteriores a la elección llegaron a las siguientes conclusiones. Desde el punto de vista de la situación interna del PJ, los perdedores fueron los caudillos provinciales. Por el contrario, se perfilaron los siguientes vencedores: el gobernador de la provincia de La Rioja, Carlos Menem; Antonio Cafiero, prestigioso ex-ministro de Perón y dirigente de la provincia de Buenos Aires y Carlos Grosso, joven dirigente del distrito de la ciudad de Buenos Aires. Menem ganó

⁷ Desde la óptica más progresista se pueden citar las revistas *Unidos*, dirigida por “Chacho” Alvarez, Año 3, N° 6, agosto de 1985, págs. 3-26 y *El Despertador*, Año 1, N° 2, agosto de 1985, págs. 40-45.

significativamente en su provincia. Mientras, Cafiero y Grosso, si bien no obtuvieron el triunfo en sus distritos, mejoraron la “performance” del justicialismo. Todos ellos serían los puntales de la *renovación* que comenzarían a reorganizar el partido con miras a los comicios presidenciales de 1989.

Como corolario del triunfo, en marzo de 1986 la *renovación* conformó en Parque Norte el *Movimiento Renovador Peronista* como corriente interna del PJ. Su secretariado lo encabezaban Grosso, Cafiero y Menem. Al poco tiempo, este secretariado mostraría su endeblez debido a las ambiciones presidenciales de dos de sus principales referentes. El intento de proseguir la *renovación* del partido se vio obstaculizado por la salvaje lucha que se estableció entre Menem y Cafiero. En efecto, tanto Menem como Cafiero, alentados por los buenos resultados electorales de diciembre de 1985 y la consecuente importancia ganada por la corriente renovadora, se lanzaron en carrera hacia la presidencia.

El planteo ideológico

Habíamos mencionado la falta de coherencia doctrinaria como causa del fracaso en la consolidación de la institucionalización partidaria. Al respecto debemos señalar que si bien en esos años se puso en boga las referencias al “pensamiento renovador”, éste nunca fue un cuerpo doctrinario coherente ya que en el grupo primogénito participaban dos tendencias representadas, especialmente, por Cafiero y Menem. Es notorio que los mismos medios defensores de la *renovación peronista* reconocieron la imposibilidad de sentar los límites ideológicos de esta corriente debido a la diversidad de grupos que coexistían en ella⁸.

Un primer grupo estaba conformado por la mal llamada ala “socialdemócrata” de la *renovación*⁹. Entre ellos figuraban los principales triunfadores de las elecciones legislativas de noviembre de 1985, Antonio Cafiero y

⁸ Para analizar las carencias de unidad ideológica en la renovación véase Wainfeld, González y Armada (1986: 82). Para analizar los distintos grupos y personalidades políticas que alguna vez formaron parte de la renovación véase *Unidos* (1985) N° 6, agosto, pág. 15; *El Despertador* (1985), N° 5, diciembre, pág. 15 y *El Despertador* (1987), N° 10, enero, pág. 28.

⁹ El calificativo de “socialdemócrata” provenía de las filas ortodoxas y tenía un sentido peyorativo. Vinculaba a estos jóvenes dirigentes con las posiciones de la Internacional Socialista, lo que era anatema para el peronismo tradicional por sus connotaciones internacionalistas e izquierdistas. Sin embargo, a diferencia del alfonsinismo, no existía ninguna conexión evidente entre esa asociación y el grupo de los renovadores.

Carlos Grosso, a quienes más tarde se agregó De la Sota cuando los primeros rompieron con Menem a fines de 1986. Esta facción tenía intenciones más modernizadoras y proponía la primacía del partido sobre el movimiento. Es decir, intentaba minimizar la influencia de las ramas que conformaban el justicialismo, en especial el movimiento obrero, y convertir a las autoridades partidarias en las únicas decisoras de la actividad política. También, como afirma Chumbita, existía por parte de la *renovación* una tendencia a valorizar algunas de las recetas neoliberales en boga como la apertura de la economía y las privatizaciones. Por otro lado, hacían expresa mención de su respeto por las instituciones democráticas, de manera no muy diferente a la que expresaba el partido gobernante (Chumbita, 1989). En cierto sentido, habían hecho suyos muchos de los valores adoptados por el alfonsinismo¹⁰.

El segundo grupo era liderado por Menem. Si bien su prédica por el voto directo de los afiliados coincidía con el intento caferista de “democratizar” el partido, se distinguía del ala más modernizadora por preservar muchas tradiciones peronistas para evitar confundirse con el radicalismo. Mientras los representantes del caferismo, con excepción del mismo Cafiero que se colocaba equidistante, negaban su identidad con Perón ya que consideraban que el apego a su doctrina suponía una suerte de esclerotizamiento y rechazaban al peronismo atado a los mitos¹¹, el menemismo se consideraba heredero de la palabra de Perón, eran el “peronismo peronista” como argumentaban algunos políticos de esta fracción. Es decir, encarnaban al auténtico peronismo, el que no ha dejado de creer en los valores de la justicia social.

En líneas generales, nos animaríamos a afirmar que los dos grupos coincidían en la necesidad del cambio político a fin de sobrevivir en un medio que no les era afín, que rechazaban las actitudes autoritarias y rescataban el valor de las metodologías democráticas. Para ello debían “limpiar” al partido de los elementos causantes de su derrota, personificados en especial por los dirigentes sindicales. Las elecciones internas directas eran el medio más idóneo para sanear al partido y adaptarlo a una nueva cultura política que defendía los mecanismos democráticos de elección de autoridades como uno de sus valores más preciados.

¹⁰ Un interesante estudio del discurso explica cómo el peronismo renovador utilizó conceptos divulgados por Alfonsín, el ex-presidente argentino. Ver Podetti, Qués y Sagol (1988).

¹¹ Reportaje a José Manuel De la Sota en *El Despertador*, N° 6, marzo 1986, pág. 5. Palabras de Carlos Grosso en *El Despertador*, N° 4, octubre-noviembre 1985, pág. 6.

Las diferencias entre los distintos grupos residían fundamentalmente en su concepción del Partido Justicialista. Mientras Cafiero, Grosso y De la Sota pugnanaban por cambiar la imagen del peronismo como partido carismático y autoritario para ponerse a tono con nuevos valores vigentes en la sociedad que privilegiaran la libertad política y la competencia entre partidos, figuras como las de Menem y algunos caudillos provinciales temían que estas posiciones fueran en desmedro de la identidad peronista. Estos últimos privilegiaban el contenido populista y personalista del peronismo porque consideraban que sin él no se distinguiría de otras agrupaciones políticas como el propio radicalismo. Por otro lado, si bien defendían la democratización partidaria creían que el electorado peronista era proclive a seguir a líderes personalistas fuertes. Los peronistas respondían a jefes no a instituciones. Sólo la aparición de dirigentes políticos carismáticos podría aglutinar nuevamente al electorado cautivo peronista.

Como conclusión diríamos que la *renovación* tan efectiva en los métodos no fue acompañada de una reflexión sobre la doctrina partidaria. A pesar de lo que proclamaban sus líderes, los intentos de actualizar los postulados peronistas cayeron en el olvido. Si bien los renovadores lanzaron una declaración de principios en el año '85, este documento no fue suficientemente divulgado¹². Por otro lado, cuando Cafiero y Menem se enfrentaron ninguna de las dos corrientes realizó el esfuerzo de consensuar una doctrina política. Ambos contendientes actuaban como verdaderos “patrones” de las diferentes corrientes partidarias.

A pesar de la carencia de cambio ideológico, se puede afirmar que existió en la *renovación* una modificación en las formas de reclutamiento de la dirigencia. En efecto, mientras en los comienzos de la democracia el sindicalismo tomó las riendas del partido, constituyéndose en un poder al que se hallaban subordinadas las capas políticas del justicialismo (caudillos provinciales, nuevos dirigentes, viejos funcionarios peronistas), la *renovación* impuso una modificación estructural ya que los nuevos dirigentes provenían de la clase política. Tanto Cafiero y Menem como sus seguidores, aunque con distinta inclinación ideológica, provenían de un grupo de políticos profesionales, quienes finalmente llegaron a gobernar el justicialismo. Con el advenimiento de la *renovación*, el peronismo no fue más un “movimiento” en donde representantes de distintas organizaciones societales participaban de las decisiones sino que fueron los políticos los que definirían el andar del partido.

¹² Según Arturo Armada, Secretario de Redacción de la revista *Unidos*, esta declaración la redactaron, entre otros, el mismo “Chacho” Alvarez y Mario Wainfeld. Los tres referentes renovadores se limitaron a firmarlo (Entrevista a Arturo Armada, septiembre 1995).

Luchas internas dentro de la *renovación*

La ambición de los líderes renovadores era tan fuerte que no tardaron en enfrentarse por el manejo del partido. Las elecciones internas en la provincia de Buenos Aires de noviembre de 1986 fueron la primera oportunidad en la que el menemismo y el cafierismo midieron fuerzas en la arena política. Los contendientes se agrupaban en el “Frente Renovador” liderado por Antonio Cafiero y “Federalismo y Liberación” que respondía a Menem. Cafiero se impuso en las ocho secciones electorales de la provincia de Buenos Aires por un 66% contra un 34% de los votos. A partir de este primer enfrentamiento con Cafiero, lejos de dejarse abatir, Menem no sólo se mostró más decidido a luchar por su candidatura presidencial sino también a estrechar lazos con el sector ortodoxo del partido a fin de fortalecer su endeble maquinaria política.

Menem no sólo se inclinaba hacia posiciones más oficialistas, es decir, más acordes con los viejos postulados peronistas y sus figuras, sino que su discurso se tornó más cauteloso, tratando de demostrar su posición equidistante entre ambas corrientes. Ante esta actitud, el cafierismo lanzó sus dardos contra Menem amenazando con expulsarlo de la cúpula de la corriente renovadora, lo cual finalmente se efectivizó en noviembre¹³.

Como corolario de esta disputa, Cafiero y Grosso formaron una nueva cúpula renovadora en la que incorporaron al dirigente cordobés José De la Sota. Menem, por su lado, reforzó sus lazos con el entonces máximo dirigente del justicialismo, el gobernador catamarqueño Vicente Saadi. Desde ese momento se comenzó a identificar al gobernador riojano con la “ortodoxia”. Sin embargo, su inclinación hacia las autoridades oficiales del partido estaba lejos de ser una relación de sumisión. Menem buscaba desequilibrar el poder ganado por Cafiero y sus huestes aglutinando a dirigentes que provenían del riñón del gobernador catamarqueño, quien hasta el momento era la figura central del peronismo.

A pesar de la impecable victoria del cafierismo en la provincia de Buenos Aires, los resultados de la puja Menem-Cafiero no fueron considerados un fracaso para el menemismo. En efecto, a pesar de su traspí electoral, “Federalismo y Liberación” se expandió por la provincia, sentó sus sólidas

¹³ Para analizar la actitud de Cafiero y Grosso con respecto a Menem véanse: *Clarín*, 14 de agosto de 1986, pág. 15; 8 de octubre de 1986, pág. 15 y 6 de noviembre de 1986, págs. 2-3.

bases en algunos municipios importantes y tejió un sistema de alianzas que resultarían muy efectivas en años posteriores¹⁴.

Como se puede apreciar hasta aquí, la *renovación* surgió como consecuencia de la derrota del '83. Si bien hubo resistencia por parte del ala más conservadora del partido, la buena actuación electoral de los dirigentes renovadores Grosso, Menem y Cafiero mientras el peronismo entero perdía en las elecciones legislativas del '85, dio inesperado impulso a esta corriente interna. Sin embargo, la renovación de ideas y de proyectos quedó relegada frente al nacimiento de la disputa entre Cafiero y Menem. Ambos parecieron olvidar los deseos de renovar la doctrina para dar paso a una lucha sin cuartel en la que, si bien se debatieron ideas, se privilegiaron las ambiciones personales de ambos contendientes.

Apogeo de la *renovación*

La victoria del justicialismo en las elecciones legislativas y de gobernadores de setiembre del '87 se convirtió en el punto culminante del poder renovador. En efecto, el triunfo de Cafiero como gobernador de la provincia de Buenos Aires y el ingreso de militantes renovadores en el Congreso fueron los prolegómenos de la derrota de las autoridades del partido y el lanzamiento de Cafiero para postularse en las internas como candidato presidencial para las elecciones del '89. El triunfo fue también una bendición para el peronismo entero ya que recobró el lugar que había perdido al iniciarse el proceso de democratización en el país.

Como gobernador de Buenos Aires, Cafiero se dispuso a reclamar el poder formal que, según su criterio, la *renovación* merecía en la conducción partidaria. El peso estratégico de su provincia lo hacía acreedor ineludible de su liderazgo en el partido. Por otro lado, era necesario que la *renovación* actuara dentro de la legalidad. En efecto, era evidente que, a pesar de haber ganado numerosos comicios internos organizados y respetados por las autoridades partidarias, la *renovación* carecía de reconocimiento legal dentro de las organizaciones partidarias en la Argentina.

El reclamo era justo y suficientemente avalado por los triunfos electorales. Sin embargo, las antiguas autoridades no se hicieron a un lado tan rápida-

¹⁴ Tanto Mera Figueroa como César Arias consideran a estas elecciones en las que Menem salió derrotado como un buen ejercicio político para las aspiraciones presidenciales del riojano (entrevistas a Mera Figueroa y César Arias).

mente como pretendía Cafiero y finalmente tuvieron que ser reemplazadas por la fuerza de las bases. Frente a la tardanza por parte de las autoridades del partido en contestar una propuesta renovadora que proponía la convocatoria a elecciones para el próximo mes de diciembre, los renovadores reunidos en Parque Norte decidieron autoconvocar al congreso partidario con la seguridad de que contaban con la mayoría de los congresales nacionales. El Congreso Nacional deliberó a fines de diciembre en el Teatro Bambalinas de la Capital Federal. En esa reunión la amplia mayoría decidió la caducidad del mandato del Consejo Nacional preexistente. Finalmente, las nuevas autoridades del partido encabezadas por Cafiero como presidente y Menem como vicepresidente fueron aclamadas en enero del '88 en la ciudad de Mar del Plata. A partir de allí tanto Cafiero como Menem se organizaron para pelear las internas por la nominación presidencial que se realizarían a mediados de año.

La presidencia del partido en manos del gobernador de Buenos Aires más la asunción de las principales figuras de la Comisión sindical de los "25" –que respondían al líder bonaerense– en puestos de conducción de la CGT¹⁵ le conferían a este último un poder sin parangón al que parecía muy difícil enfrentarse. Cafiero contaba con la maquinaria partidaria justicialista, con lo cual podía convocar a sus similares en las provincias y municipios para movilizarlos a su favor. En segundo lugar, era el representante más visible de una fuerza política a la que después de la derrota del '83 muchos le habían dictado el acta de defunción y que gracias a las victorias electorales de setiembre de 1987 volvía a presentarse como una alternativa electoral válida.

La situación política de Menem no era demasiado clara al comienzo de la batalla. Aparte de pertenecer a una estirpe de políticos conservadores del interior, mezcla de caudillo y de líder religioso, su intervención en las luchas internas de la provincia de Buenos Aires no había sido satisfactoria. Por el contrario, a pesar de los apoyos tácticos que consiguiera, parecía que sus intentos por debilitar la fortaleza bonaerense de Cafiero habían terminado en el fracaso. Sin embargo, Menem no se intimidó frente a esta gran concentración de autoridad. Tal vez previendo que los votos cafieristas y renovadores eran demasiado volátiles, armó un eficaz sistema de alianzas y gracias a su particular estilo político llegó a desequilibrar el aparentemente indeleble proyecto cafierista. ¿Qué causas cambiaron su suerte a lo largo del año '88? ¿Qué hizo que el electorado justicialista se inclinara por Menem?

¹⁵ Tras el alejamiento de los "ortodoxos" de sus cargos en el Consejo Directivo de la CGT, esos lugares fueron ocupados por miembros de los "25".

Las internas justicialistas

Consideramos que las causas del triunfo de Menem sobre Cafiero en las internas deben buscarse en los campos simbólico y de la estrategia política. Pero fue el primer factor el causante de la victoria sobre Cafiero. Menem captó la necesidad de personalización de la política que aún seguía vigente en el ánimo del electorado peronista. Menem, se propuso, entonces, como símbolo del caudillo popular. Demostró una gran habilidad en congregar a gente en sus interminables viajes por el país. En su oratoria recurría a las fuentes peronistas recordando permanentemente a los próceres del imaginario peronista. Muy por el contrario, el discurso de Cafiero y sus principales dirigentes era mucho más austero y racionalizado. Hacían pocas referencias al pasado peronista ya que para ellos estas ideas eran históricas y el partido debería “aggiornarse”.

En cuanto a su estrategia política, si bien Menem desplegó y fue el generador de alianzas políticas acertadamente elegidas, creada en base a dirigentes políticos y sindicales que habían quedado marginados dentro de la nueva conformación del PJ, la coalición era muy heterogénea. En efecto, las bases políticas de Menem se caracterizaban especialmente por su diversidad, lo cual sustentaba sospechas muy serias sobre el futuro manejo de su cohorte de seguidores¹⁶. En realidad, en su gran mayoría los seguidores menemistas eran dirigentes de segunda línea y algunos ex-cafieristas que habían tenido conflictos con el gobernador de Buenos Aires. Por otro lado, los disímiles aportes de sectores que por su actitud violenta de los años '70 habían sido marginados por las autoridades partidarias hacían parecer a la coalición menemista como un pandemonio difícil de manejar si su candidato llegaba a ganar.

En las internas del PJ de julio del '88 votó un poco más del 40 por ciento del padrón total, lo cual significó una importante participación de los afiliados. Los votantes se pronunciaron mayoritariamente por Carlos Menem, cuya coalición y proyecto de gobierno resultaba, cuando menos, bastante desprolijo. De acuerdo a los cómputos finales, Menem derrotó a Cafiero por un margen importante aunque no aplastador (53,95 por ciento versus 46,05 por ciento).

¹⁶ Según Mera Figueroa, ex-ministro del Interior de Menem, la heterogeneidad de las bases menemistas respondía a la necesidad del candidato por contar con apoyos. No podía desprestigiar ninguno ya que carecía del aparato organizativo de Cafiero. Sin embargo, este elemento no era inquietante ya que el riojano tenía dotes para armonizar aquello que parecía tan disímil (entrevista con Julio Mera Figueroa, septiembre 1995).

A pesar de la heterogeneidad de la coalición menemista, su constante referencia al folklore peronista y su éxito en generar una comunicación emotiva con el electorado justicialista motivaron el triunfo de Menem. Cafiero, a pesar de la base partidaria que lo respaldaba, careció del potencial carismático de su contrincante y equivocó la direccionalidad de su mensaje. Tanto desde los órganos de difusión del sector ortodoxo como lo fue la revista *Línea* como de las revistas peronistas de los sectores más progresistas la crítica fue la misma: Cafiero, empeñado en captar a las clases medias, sostuvo un discurso parecido al del oficialismo radical. Acentuó el carácter burocrático del partido sin convocar con un proyecto renovado a las bases justicialistas¹⁷.

El resultado de las internas de julio llevó a la corriente renovadora pausadamente hacia su fin. Los intentos por mantener el espíritu renovador fueron decayendo y muchos de sus dirigentes pasaron a enrollar las filas menemistas.

La declinación de la *renovación*

La victoria de Menem sobre Cafiero fue tan sorpresiva para los líderes de la *renovación* que les fue difícil digerir la frustración al ver cómo se alejaban sus anhelos de victoria en las elecciones presidenciales. Atrás habían quedado sus intentos de concertar políticas comunes con el alfonsinismo en caso de un triunfo de la fórmula Cafiero-De la Sota. A su vez los menemistas tenían sentimientos encontrados. La victoria los llenaba de orgullo. Sin embargo, ¿era posible una campaña presidencial exitosa si la *renovación* mantenía el dominio de la maquinaria partidaria y continuaban las buenas relaciones de Cafiero con los miembros del “establishment” nacional? La respuesta era dudosa, por lo cual la primera estrategia de Menem fue convocar a todos los dirigentes partidarios a un proyecto común. Como primer medida, entonces, concordó con Cafiero que se conformaran listas únicas entre los dos para las próximas elecciones internas que decidirían las otras candidaturas.

Para Carlos Menem era imperativo que la campaña presidencial se mantuviera dentro de un orden de paz interna. En primer lugar, era consciente que sólo un clima de unión podía mantener la estabilidad interna del parti-

¹⁷ Ver las revistas *Unidos*, Año V, N° 19, octubre de 1988 y *Línea*, Año IX, N° 100, julio de 1988.

do. En segundo lugar, el justicialismo debía presentarse ante la opinión pública como un partido que renacía con un nuevo perfil democrático y pacífico. Aunque en su gran mayoría estuvieren comandadas por elementos cafieristas, las listas de unidad eran una vía excelente para mantener la disciplina de los dirigentes. De hecho, fueron exitosas en todos los distritos en que se presentaron.

Ahora bien, los renovadores continuaban teniendo poder en los distritos. En efecto, en las elecciones internas que tuvieron lugar a fin de año para determinar las candidaturas de otros cargos, las listas de unidad fueron encabezadas por dirigentes renovadores y en aquellos casos en que los menemistas iban divididos de los renovadores, éstos últimos vencieron sobre los primeros. Los renovadores, concientes del poder que todavía poseían, trataron de afianzarse tomando distintas actitudes. Algunos como Carlos Grosso y el mendocino José Luis Manzano veían más redituable su incorporación a las filas menemistas. Otros como Cafiero y De la Sota trataban de “enjabonar” el camino de Menem hacia la presidencia. Veremos cómo las actitudes de los dos primeros fueron más exitosas que la de los dos segundos por lo cual la línea renovadora llegó pronto a su fin.

Tanto Manzano como Grosso eran reconocidos como dirigentes muy influyentes dentro de los ámbitos políticos y económicos de la Capital, por lo cual los componentes de la fórmula justicialista alentaron la entrada de estos políticos renovadores en el entorno de Menem. Mientras De la Sota intentaba, sin éxito, mantener la existencia de la corriente renovadora, Cafiero trató de condicionar al gobierno de Menem siendo, junto con otros renovadores, el principal artífice de la plataforma partidaria lanzada en febrero del '89 en Mar del Plata. En efecto, si bien el documento surgió del consenso de ambas corrientes, su ideología era básicamente renovadora. Esto es, hacía hincapié en la democratización del partido y, entre otras cosas, ponía énfasis en limitar el poder militar como forma de restaurar el sistema democrático y aplicar ciertos conceptos nuevos referentes a la reestructuración del Estado y la política económica.

En realidad, a lo largo de la campaña el discurso y el pensamiento inicial de Menem con respecto a la deuda externa y a las Fuerzas Armadas comenzó a coincidir con las propuestas renovadoras. Sin embargo, no estaba dispuesto a darle ningún crédito a Cafiero. A pesar de haber destacado la forma brillante en que el mandatario bonaerense había expuesto los lineamientos

de la plataforma, consideraba que esta era un documento “flexible” y que podía modificarse en razón de las circunstancias políticas futuras¹⁸.

En suma, entusiasmados por el triunfo en las elecciones internas para las candidaturas a cargos electivos y para renovación de cargos partidarios posteriores a la de julio, los líderes de la *renovación* procuraron en forma personal, más que grupal, posicionarse de la mejor manera posible dentro del nuevo rumbo que había tomado el peronismo. Algunos astutamente se integraron a las filas del menemismo con el apoyo de Menem y la corriente más progresista del menemismo. Otros, en cambio, trataron de cercenar su poder de diferentes formas.

En cuanto a los principios renovadores que coincidían con el pensamiento del radicalismo en algunos aspectos políticos y económicos, la *renovación* logró crear una plataforma coincidente con sus ideales aperturistas en lo económico e institucionales en política. A pesar de que Menem consideró que estos principios eran flexibles, es sintomático que poco a poco en su discurso electoral y luego en su presidencia los fuera tomando como propios. Inclusive, sus políticas gubernamentales fueron más allá de los postulados renovadores. Vicente Palermo también ha señalado la similitud entre algunos de los postulados renovadores con el programa de gobierno de Menem. Creemos, sin embargo, que el viraje en su política no sólo fue producto de los ex-cafieristas que pasaron a las filas de Menem, especialmente de los técnicos, sino también de la influencia de grupos extrapartidarios y de los empresarios. En efecto, así como Menem se hacía aconsejar por asesores económicos extrapartidarios como Domingo Cavallo también se acercaba a influyentes monopolios económicos como Bunge y Born. Ellos disentían de los clásicos postulados económicos justicialistas y bregaban por una apertura a los mercados internacionales y un acercamiento a los organismos económicos internacionales.

El Partido Justicialista en la era menemista

El futuro del Partido Justicialista como agrupación política institucionalizada en la que los afiliados pudieran presentar sus demandas y en la cual se ejercitaran nuevos dirigentes con capacidad de mando quedó en el olvido. Paulatinamente, al tiempo que Menem daba un viraje significa-

¹⁸ *La Nación*, 26/2/1989, pág. 5.

tivo a su política de gobierno, el PJ se fue debilitando y pasó a convertirse en un apéndice del gobierno. Las líneas internas de oposición o bien fueron acalladas para siempre¹⁹ o se automarginaron para formar otro partido político como fue el caso del FREPASO (Frente del País Solidario). En esta sección analizaremos cómo se desarrolló esta política de desmembramiento y sumisión del partido al liderazgo de Menem.

Es bien sabido que una vez llegado al poder, el presidente Menem realizó un importante cambio en lo que tradicionalmente habían sido las políticas de gobierno peronistas. Se desarrollaron importantes privatizaciones que echaron por la borda al intervencionismo estatal en parte iniciado durante los gobiernos peronistas. Por otro lado, el tradicional distribucionismo fue sustituido por políticas de ajuste que si bien hicieron desaparecer paulatinamente las altas tasas de inflación produjeron efectos sociales no deseables como el aumento de la desocupación, importantes bajas en los salarios reales y aumento en los índices de pobreza.

Estas políticas denominadas neoliberales, que por otro lado no se diferenciaban de las aplicadas en otros países latinoamericanos, fueron acompañadas de un cambio en el estilo del presidente. En efecto, el líder populista fue reemplazado por un cuidadoso gobernante que prefirió abandonar los mítines populares y los viajes en “menemóvil”²⁰ dejándolos para etapas preelectorales y decidió cortejar a los factores de poder económico. Concedor de la importancia que habían tenido los grupos empresarios en la caída de Alfonsín, prefirió contar con su apoyo demostrándoles que iba a gobernar para el pueblo pero sin molestar a los intereses económicos.

Es sintomático, como primer dato, la conformación del primer gabinete menemista en 1989. Si bien un número muy significativo de los funcionarios más altos del gobierno, es decir, ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, provenía del justicialismo (73 por ciento), la relación con Menem era un elemento de mayor peso para ocupar cargos altos que la pertenencia al Partido Justicialista. De todo el gabinete un 44 por ciento provenía del riñón del menemismo ya que lo habían acompañado desde las internas o con anterioridad y del 56 por ciento restante, sólo un cuarto de

¹⁹ A pesar de los ajustes económicos, el papel del sindicalismo como defensor de las clases desprotegidas mermó. Aún los dirigentes más combativos como Saúl Ubaldini, Secretario de la Confederación General del Trabajo, fue perdiendo poder al dividirse la central obrera.

²⁰ El “menemóvil” era una especie de camión utilizado en toda la campaña interna y la presidencial por Menem para trasladarse a lo largo de las rutas del país. Desde allí improvisaba discursos y saludaba al pueblo congregado a su paso.

ellos pertenecían al caferismo, los demás o bien eran extrapartidarios o representantes del MIN (Movimiento de Integración Nacional) que formó parte de la coalición con la que el justicialismo se presentó a las elecciones.

Por otro lado, las carteras más importantes como Economía y Relaciones Exteriores fueron ocupadas por extrapartidarios (Miguel Roig y Domingo Cavallo, respectivamente) y de los cargos analizados, sólo seis eran ocupados por miembros del Consejo Nacional Justicialista, el cuerpo colegiado más importante del partido, y de ellos dos representaban a La Rioja, o sea que respondían más a Menem que al justicialismo (McGuire, 1995: 242). Es decir que si bien la mayoría de los miembros eran peronistas, la integración de los dirigentes partidarios era muy escasa.

Las actitudes de Menem frente al partido fueron diversas. Si bien terminó ignorándolo y utilizándolo para su propio beneficio tras su asunción como presidente del mismo en agosto del '90, comenzó enfrentado a muchos de sus miembros que criticaban sus políticas tan alejadas del peronismo clásico. Más aún se podría decir que constituyó a los críticos del justicialismo en su enemigo número uno. Tanto es así que a diferencia de Perón para quién la oligarquía era el enemigo de los intereses de la Nación, Menem creó otro adversario: sus opositores en el partido.

No bien llegó al poder fuertes críticas comenzaron a efectuarse dentro del Partido Justicialista. Algunos de sus órganos de prensa consideraban que Menem se alejaba de las promesas electorales aplicando medidas económicas que contrastaban significativamente con las banderas de la justicia social peronista. Por otro lado, la elección de representantes de la élite económica en su gabinete parecía que traicionaba sus orígenes populistas²¹.

El Presidente combatió en sucesivas oportunidades el discurso de sus compañeros peronistas llamándolos retardatarios y anacrónicos. Debe notarse que estas críticas no sólo iban dirigidas a sus antiguos seguidores que veían con sorpresa como su líder carismático se desdecía de sus promesas electorales sino también al mismo partido peronista dirigido por el pope de la ya sepultada *renovación*, Antonio Cafiero. En efecto, aún para los renovadores que habían coqueteado con formulaciones económicas liberales la fuerte mutación de las políticas de Menem eran vistas con suspicacia.

Con respecto a los órganos partidarios, Menem les hacía ver que él era un dirigente independiente del partido. Consideraba que había sido elegi-

²¹ Algunas de estas revistas fueron *Línea* y *El Despertador*. La primera había apoyado fuertemente la candidatura de Menem desde la campaña interna para la nominación. La segunda provenía de la renovación.

do sin aparatos, sin pactos secretos, sin compromisos y sin trenzas²². Por otro lado, consideraba que el peronismo nunca había sido una secta, una expresión “partidocrática” sino un gran movimiento nacional.

Menem utilizaba el vocablo “partidocracia” para dar al sistema de partidos una connotación negativa. Si bien no acusaba directamente al sistema de partidos sino a sus deformaciones, prefería considerar al justicialismo como un movimiento abierto a diferentes propuestas y que defendía el interés nacional. Es indudable que estos dardos iban dirigidos contra las autoridades partidarias del momento, es decir, Cafiero y quienes desde las internas defendieron la postura renovadora de convertir al PJ en un partido con estructuras comparables a las del radicalismo. Menem se oponía así a la dominación del partido y a la injerencia del mismo en el terreno de la política gubernamental.

Como respuesta a estos embates contra el partido institucionalizado, un grupo de ocho parlamentarios que se oponían sistemáticamente a las nuevas políticas económicas y que fueron calificados por Menem como “los de la vereda de enfrente” se alejaron del PJ para formar un partido independiente con claros signos progresistas. Por su parte, Cafiero derrotado en su intento por modificar la constitución de la provincia de Buenos Aires para poder ser elegido nuevamente gobernador, renunció a la presidencia del partido en agosto del '90. Allí, entonces, asumió Menem la presidencia por poco tiempo ya que luego incorporó en ese cargo a su hermano, el senador Eduardo Menem.

Como conclusión, Menem llegó a conseguir la candidatura presidencial sin ataduras con la estructura partidaria. Sin embargo, no se vengó de los dirigentes. En su campaña se propuso captar a individuos renovadores con apoyo electoral y peso político mientras dejaba de lado al que fuera su opositor en las internas, el presidente del partido Antonio Cafiero. De esa manera, trataba de independizarse del PJ para tener más libertad de acción en el diseño de la campaña y la concreción de alianzas extrapartidarias. Una vez llegado al poder, impuso otra vez su estilo personal al invitar a técnicos y figuras de otros partidos a formar parte de su gabinete. Por otro lado, las políticas que comenzaron a realizarse a partir de su asunción contrastaban no sólo con las promesas electorales sino también con la tradicional doctrina peronista.

²² Discurso del Presidente el 17 de noviembre de 1989 desde los balcones de la Casa de Gobierno. Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de La Nación.

La fórmula amigo-enemigo que es una faz esencial en la política estaba compuesta por un lado, por los amigos: los dueños del poder económico y por otro, los enemigos: los dirigentes del partido, llámense éstos sindicalistas, renovadores u ortodoxos. Los dirigentes partidarios fueron criticados severamente por Menem cuando no adscribían a sus políticas. Mientras tanto, el Presidente repetía hasta el cansancio su prescindencia con respecto a la organización partidaria. Finalmente, al año de haber asumido el poder, también se hizo cargo del partido. Poco a poco, éste perdió independencia y se convirtió en un mero instrumento suyo dedicado a cooperar en el diseño de las campañas electorales.

Conclusiones

El intento de institucionalizar al Partido Justicialista por la vía de la *renovación* fue muy efímero si tenemos en cuenta que comenzó en el año 1984 tras la reunión de PJ en el Teatro Odeón y finalizó cuando el presidente Menem volvió a tomar las riendas del partido con el alejamiento de Cafiero como presidente en el año '90. Como formulamos al comienzo, las causas de este intento fallido de institucionalización partidaria pueden buscarse en la carencia de un acuerdo ideológico o doctrinario, en las luchas internas dentro de la *renovación* y en la aparición de un líder personalista. Hemos descripto cómo se produjo la ausencia de una discusión doctrinaria, también nos referimos a la lucha que se entabló dentro de la corriente renovadora. En efecto, tanto Cafiero como Menem fueron igualmente responsables de dilatar la discusión sobre la modernización doctrinaria y estructural del partido al entablar una lucha política inmediata. Esta capturó toda la capacidad de los dirigentes políticos que dejaron de lado la necesaria discusión de convenir en puntos doctrinarios comunes. En realidad, ambos contendientes vieron a la *renovación* como plataforma de lanzamiento de sus anhelos presidenciales más que como proyecto de modernizar el partido.

Por otro lado, la aparición de un nuevo líder personalista al frente del partido está relacionado con otro fenómeno: el tradicional elemento carismático del peronismo. De acuerdo a la clásica tipología de Max Weber y Robert Michels, un partido carismático está caracterizado por la presencia de un líder personalista, una élite partidaria poco desarrollada que son más

secuaces del líder que dirigentes independientes y la carencia de un desarrollo doctrinal (Weber, 1996: 229; Michels, 1969).

El peronismo tuvo estas características desde sus comienzos. Perón fue el líder indiscutido que contaba con un dominio carismático comparable al de otros líderes de su época. Sus dirigentes eran elegidos más en base a su acercamiento al jefe que a sus talentos personales. Sin embargo, en los comienzos, el desarrollo doctrinal fue más explícito que tiempos más tarde. Las tres banderas justicialistas: la justicia social, la independencia económica y la soberanía política tenían sentido en una época en la que por primera vez grandes masas de obreros tanto de la vieja guardia como migrantes internos, antiguos peones rurales, se convertían en grupos de opinión pública dispuestos a participar políticamente de una nueva Argentina que los protegía con leyes sociales ajustadas a sus necesidades.

Las características del partido fueron modificándose con el tiempo. Si bien continuó siendo un movimiento populista en el cual estaban representados los distintos sectores de la sociedad que comulgaban con el ideal peronista, Perón se mantuvo como líder indiscutido y la doctrina fue modificándose y adaptándose a las circunstancias del momento. En los '60 y '70, por ejemplo, se mimetizó en parte con las prédicas sociales del izquierdismo latinoamericano que luchaba en favor de la liberación nacional. A comienzos de los '80 y ante la desaparición del líder, los dirigentes sindicales dieron la tónica al justicialismo y no hubo reales cambios doctrinales.

Más tarde, la *renovación* logró ciertos cambios que, como afirma Palermo, el menemismo reafirmaría. Si bien no llegó a formular ideas claras, trató de asimilar las enseñanzas del modelo doctrinario alfonsinista: defensa de la libertad y la tolerancia política y de las vías democráticas para dirimir los conflictos políticos, democratización en las estructuras partidarias, apertura hacia los capitales extranjeros y conciencia de la reforma del Estado. En segundo lugar, la *renovación* dio cabida a dirigentes jóvenes, mejor formados profesionalmente, que los antiguos dirigentes sindicales o caudillos provinciales quienes carecían de educación especializada. Esto cabe tanto para los cafieristas como Grosso, De la Sota, Manzano y algunos técnicos asimilados como Cavallo, Guadagni, Solá, etc., como para el menemismo donde descollaban Eduardo Bauzá, Raúl Granillo Ocampo y Eduardo Menem. Como corolario de ello, el movimiento se transformó en un ámbito más partidario. En especial, el sindicalismo perdió su poder de antaño en el justicialismo así como también su capacidad de movilización.

Sin embargo, junto con McGuire consideramos que el menemismo paralizó la necesaria institucionalización partidaria. La nueva estructura partidaria, si bien con más características de partido que de movimiento dio paso otra vez a una autoridad personalista que le quitó independencia de acción. Es decir que el partido poco a poco dejó de ser una vía de canalización de las demandas populares y de formación de cuadros dirigentes preparados para el acceso a cargos oficiales. Los candidatos fueron elegidos, otra vez, a dedo por Menem quien desdeñó la trayectoria partidaria para quedarse o bien con técnicos extrapartidarios o bien con personalidades no políticas pero con buena imagen mediática como los fueron el cantante “Pablito Ortega”, el corredor Carlos Reutemann y el deportista Daniel Scioli.

La dependencia del justicialismo con respecto a la figura de Menem podía haber preocupado a sus partidarios. Históricamente, como también ocurrió con el fallecimiento de Perón en los años '70, este tipo de partidos carismáticos o clientelísticos suele debilitarse ante la ausencia del “patrón”. Asimismo, la posibilidad de una disolución de un partido político, después de las divisiones producidas en la campaña electoral del año 2003, podría haber perjudicado el avance de la consolidación democrática en un país que históricamente fue tan inestable. La división o debilitamiento de las fuerzas políticas sumada a la despoltización y descreimiento de la opinión pública con respecto a las instituciones y cuadros dirigentes podría haber conducido al camino de la anomia social y de la indiferencia cívica. Tal resultado hubiera cercenado, a su vez, la estabilidad institucional de la Nación.

La derrota de una fórmula justicialista no-carismática como la de Duhalde-Ortega que fue elegida sin la bendición de Menem podría considerarse una prueba de que el justicialismo no triunfa con personalidades poco fuertes y sin “appeal” emocional. En cambio, el estilo del actual presidente Néstor Kirchner, personalista, atrevido, con gran poder de decisión demostró que la característica caudillista del presidente peronista continúa siendo un lugar común. La aparición de nuevas figuras en el ámbito partidario puede estar dando cabida a la necesaria “circulación de élites”²³ que el justicialismo necesita para revigorizarse y convertirse en un actor confiable dentro del sistema de partidos argentino.

²³ “La teoría de la circulación de las élites” fue inicialmente formulada por Wilfredo Pareto. Más tarde, en su clásico trabajo sobre los partidos políticos Maurice Duverger la vuelve a retomar para explicar que toda organización es oligárquica. Es decir, afirma la existencia de una élite que manda en toda organización. Para que esta élite se sostenga en el tiempo debe dar cabida a nuevos valores en la sociedad y desembarazarse de otros. Este es el fenómeno de la “circulación de las élites”.

Bibliografía

- Broom, Leonard y Philip Selznick (1971). *Sociología*, México, Continental.
- Chumbita, Hugo (1989). *El enigma peronista*, Buenos Aires, Puntosur.
- Discurso del Presidente el 17 de noviembre de 1989 desde los balcones de la Casa de Gobierno*, Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de La Nación.
- Duverger, Maurice (1990). *Los partidos políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Levitsky, Steven (2001). "Organization and Labor-Based Party Adaptation. The Transformation of Argentine Peronism in Comparative Perspective", en *World Politics*, N°54, octubre.
- Mainwaring, Scott y Timothy R Scully (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- McGuire, James (1995). "Political Parties and Democracy in Argentina", en Mainwaring, S. y T. Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- McGuire, James (1997). *Peronism without Perón: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Medrano, José María (2000). "Instituciones, política y gobernabilidad", en Revista *Colección*, Año VI, N° 9, Buenos Aires.
- Michels, Robert (1969). *Introducción a la Sociología*, Buenos Aires, Paidós.
- Mustapic, Ana María (2002). "Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático", en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (h) (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Ediciones Homo Sapiens.
- Palermo, Vicente (1998). "The Origins of 'Menemismo'", en Brennan, James P. (comp.), *Peronism and Argentina*, Wilmington, Scholarly Resources Inc.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.
- Podetti, Mariana, María Elena Qués y Cecilia Sagol (1988). *La palabra acorralada. La constitución discursiva del peronismo renovador*, Buenos Aires, FUCADE.
- Wainfeld, Mario, Héctor González y Arturo Armada (1986). *Historia, contexto político y perspectivas de la renovación peronista*, Mimeografiado, 27 de junio.
- Weber, Max (1996). *Economía y Sociedad*, México D.F., FCE.

Palabras Clave

institucionalización - partidos políticos – peronismo – renovación - Menem

Abstract

The article examines one of the most important attempts to institutionalize Peronism in the '80s. Peronism was always a charismatic party when Perón was still alive. But at the onset of democratisation in the '80s, a group of party members coming from the political branch, as governors and legislators, developed an internal faction which tried to reform and democratize the party. The new internal organization assumed power in the party at the end of 1987. Soon, two leaderships appeared: one led by Antonio Cafiero and the other one led by Carlos Saúl Menem. Although Menem was more conservative and populist, two characteristics which renovadores intended to remove from the new party elite, Menem won the primaries in 1988 and the Presidential election in 1989. The article, therefore, studies the development of this new group and gives some clues in order to recognize the accomplishments and the frustrations of the renovación.

Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en la Argentina *

MARCELO LEIRAS

UdeSA

mleiras@udesa.edu.ar

Este trabajo discute algunos problemas de las teorías acerca de la organización de los partidos políticos desde el punto de vista de la teoría democrática y a la luz de la evolución reciente de los partidos argentinos. En primer lugar se analizan cinco argumentos teóricos acerca de la incidencia de los partidos políticos sobre el funcionamiento democrático de los gobiernos representativos. Tres de ellos valoran positivamente la contribución de los partidos y dos lo hacen negativamente. Resolver el diferendo entre estos argumentos requiere analizar la organización interna de los partidos políticos. El resto del trabajo discute tres argumentos relevantes para este análisis: las causas y consecuencias del predominio de los funcionarios electos sobre las organizaciones territoriales y la administración central de los partidos; la coexistencia entre instituciones formales e instituciones informales; y los cambios en las relaciones entre los partidos políticos, el Estado y la sociedad civil resultantes de las estrategias de financiamiento partidario. En todos los casos, la discusión se ilustra con referencias al funcionamiento de los partidos políticos en la Argentina apoyadas en las conclusiones de investigaciones recientes.

Introducción: la organización de los partidos y el gobierno democrático

Este trabajo discute algunos problemas de las teorías acerca de la organización de los partidos políticos desde el punto de vista de la teoría

* Este artículo fue preparado en el contexto del Proyecto “Partidos políticos y alianzas de gobierno en la Argentina, 1995-2003,” que cuenta con el apoyo de *Pent Fundación para la integración de la Argentina en el mundo*. Agradezco los comentarios de Carlos H. Acuña, Robert J. Barros, Alberto Föhrig, Adrián Goldín, Gabriela Ippolito-O’Donnell, Andrés Malamud, Guillermo O’Donnell, Juan G. Tokatlian, Mariano Tommasi, Eduardo Zimmerman y las detalladas observaciones de un evaluador anónimo. María Fernanda Heyaca, a quien también estoy agradecido, colaboró en la recolección de información.

democrática y a la luz de la evolución reciente de los partidos argentinos.

Observar a los partidos desde el punto de vista de la teoría democrática requiere, entre otras cosas, determinar en qué medida distintos atributos de la organización partidaria inciden sobre los procesos de toma de decisiones de gobierno. La teoría democrática ofrece una serie de criterios para juzgar estos procesos. De acuerdo con el influyente análisis de Robert Dahl, cuatro características distinguen a las decisiones democráticas: la participación efectiva, la igualdad de votos en la etapa decisiva, la comprensión esclarecida y el control de la agenda (Dahl, 1989: 109-114). La cuarta característica requiere que la decisión sobre qué temas incluir en la agenda pública recaiga exclusivamente en los miembros del *demos* y no esté sujeta a ningún control externo. Las tres primeras corresponden con otras tantas formas de la igualdad de oportunidades: igual oportunidad de determinar cómo puede afectar la decisión que se adopte a los intereses de cada ciudadano (comprensión esclarecida), igual oportunidad de expresar las preferencias sobre la decisión a adoptar (participación efectiva), e igual oportunidad de incidir sobre la decisión (igualdad de voto en la etapa decisiva). Juzgar a la organización de los partidos desde el punto de vista de la teoría democrática equivale, entonces, a determinar en qué medida promueve o dificulta una distribución más o menos igual de cada una de estas oportunidades entre los ciudadanos.

La democracia como sistema de gobierno y la teoría democrática como referencia para juzgar sistemas de gobierno expresan persuasivamente tres creencias centrales en la moral occidental: la idea de que el sujeto político elemental es el individuo, la idea de que cada individuo es igualmente valioso y merecedor de igual respeto y la idea de que no hay mejor juez ni guardián del bien de cada individuo que el individuo mismo (Dahl, 1989: 83-105; O'Donnell, 2000). Esto hace que la democracia y la teoría democrática tengan, para los observadores occidentales, precedencia normativa respecto de otros sistemas y otras teorías del gobierno. Ningún sistema de gobierno existente satisface completamente los criterios de la democracia. Tampoco lo hacen los regímenes representativos que llamamos democracias —en términos de Dahl, las poliarquías— aunque se acercan a satisfacerlos más que otros regímenes contemporáneos.

Considerando los orígenes de las poliarquías, no es sorprendente que estén lejos de satisfacer completamente los requisitos de la decisión de-

mocrática. Las normas constitucionales (escritas o no) que regulan el funcionamiento de las poliarquías fueron concebidas originalmente y frecuentemente interpretadas con el explícito propósito de distribuir desigualmente entre los ciudadanos las oportunidades de formar y expresar preferencias y de votar de acuerdo con ellas¹. Estas constituciones concentran el ejercicio de las facultades de gobierno en representantes y originalmente restringían los derechos a elegir representantes y competir por cargos electivos a un grupo, más o menos limitado de acuerdo con los casos nacionales, de ciudadanos de sexo masculino. Los fundadores de las repúblicas modernas concebían al gobierno representativo como un régimen distinto de (y preferible a) la democracia. Las instituciones representativas de gobierno originales experimentaron diversas transformaciones y reformas. Estas reformas dan lugar a que, en el uso corriente, consideremos como una variante de democracia a lo que originalmente se presentaba como una forma de gobierno distinta. La eliminación de las discriminaciones de clase y de género para el reconocimiento de los derechos a competir por los cargos de gobierno y a elegir candidatos son las principales reformas. A pesar del debilitamiento o la eliminación de las proscripciones legales, la persistencia de mecanismos de estratificación social en los entornos en que se desenvuelven las poliarquías incide sobre la equidad en la distribución de las capacidades políticas efectivas. La relativa equidad en la distribución de oportunidades para formar, expresar y votar a partir de preferencias depende de la distribución de otros bienes: información, tiempo, capacidad de influir sobre otros ciudadanos, capacidad de organización o el dinero que permite comprar información, tiempo e influencia y facilitar la acción colectiva. Los sistemas escolares, familiares, económicos y de información tienden a distribuir estos bienes de modo desigual y la capacidad del sistema político para regular estas distribuciones es muy limitada. De este modo, la influencia de factores extra-políticos suele dificultar la toma democrática de decisiones, aún en los regímenes cuya validez se sostiene sobre la del ideal democrático. Finalmente, la distancia entre las poliarquías y el ideal democrático admite una demostración formal. Las teorías inspiradas en el lenguaje de la elección social (*social choice*) destacan que no hay tal cosa como un sistema de decisión

¹ Los debates constitucionales de fin del siglo XVIII y principios del XIX y las teorías políticas que los inspiraron, tanto en Norteamérica como en Sudamérica y en Europa, ofrecen abundantes ejemplos de esta posición.

que considere las preferencias de los miembros de un grupo con estricta igualdad. De acuerdo con estas teorías, todos los sistemas de decisión ponderan de modo desigual a las preferencias de cada miembro de una unidad política (Riker, 1982) de modo que, con independencia del origen histórico y el entorno social de los regímenes, la igualdad en la toma de decisiones de gobierno es estrictamente imposible.

A pesar de los propósitos originales en la constitución de las poliarquías, las conclusiones de las teorías de la decisión, y los mecanismos que producen y reproducen desigualdades, la democracia subsiste como ideal político y la teoría democrática continúa en pie como punto de referencia para valorar el funcionamiento de los regímenes existentes. Estas persistencias no son el producto de un malentendido o un abuso del lenguaje sino que tienen una justificación. La equidad en la distribución de los derechos políticos avanzó mucho más allá de los deseos, la imaginación y los prejuicios de los fundadores de las repúblicas modernas; ocasionalmente, algunos arreglos institucionales y decisiones políticas han permitido atenuar o revertir las tendencias a la distribución desigual de bienes; y los corolarios pesimistas de las teorías de la decisión han recibido convincentes objeciones (Mackie, 1998) y, en cualquier caso, no han impedido que se desarrollen esfuerzos para ordenar a las poliarquías en términos de las consecuencias de los sesgos institucionales y sociales en cada una de ellas sobre la equidad en la distribución de oportunidades de decisión².

La distancia respecto del ideal democrático de cada poliarquía depende del carácter más o menos igualitario del entorno social en el que está emplazada, de los efectos distributivos de las reglas del juego político y de un tercer factor no considerado hasta el momento: las características de las organizaciones de movilización y acción política. Dentro de este conjunto de organizaciones, los partidos ocupan un lugar central.

En las poliarquías la elaboración de los programas de gobierno, la movilización electoral, la actividad legislativa y la ejecutiva están a cargo de partidos políticos³. ¿Cómo incide la existencia de partidos políticos

² El interés en distinguir y promover la equidad en la distribución de capacidades políticas es uno de los móviles que alienta el debate acerca de la calidad de las democracias cuyos primeros resultados pueden consultarse en O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullel (2003) y PNUD (2004).

³ Ninguna de estas tareas es función exclusiva de los partidos políticos. En cada una de estas arenas los partidos colaboran y compiten con organizaciones de otro tipo (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, lobbies, etc.). Para estas otras organizaciones, la

sobre la equidad de los procesos de toma de decisiones? Las evaluaciones de las organizaciones partidarias desde el punto de vista de la teoría democrática ofrecen dos respuestas⁴. La primera, optimista, considera a los partidos como una herramienta de igualación en la distribución de las oportunidades para formar y expresar preferencias e incidir sobre las políticas de gobierno. La evaluación pesimista, en cambio, sostiene que la existencia de partidos introduce una desigualdad sistemática en esta distribución de oportunidades, sea porque privilegia a los líderes partidarios respecto del resto de los ciudadanos o bien porque privilegia a miembros de los partidos respecto de los no afiliados.

La evaluación optimista de las consecuencias de la organización partidaria sobre el carácter democrático de los procesos de toma de decisiones tiene tres versiones: una débil y dos fuertes. De acuerdo con la versión débil, los partidos políticos reducen las desigualdades en la eficacia política de los ciudadanos porque facilitan tanto la obtención de información acerca de los propósitos de los candidatos (a través de las plataformas y las doctrinas partidarias) como la asignación de responsabilidades por las acciones de gobierno (es más sencillo supervisar las acciones del partido en su conjunto que las de cada funcionario electo). De este modo, como resultado de la existencia de partidos políticos, aún los ciudadanos con menores posibilidades de obtener información disponen de algunas señales para orientar su voto. La contribución informativa de los partidos tiende a igualar a los ciudadanos en tanto que votantes. Como se ha enfatizado en estudios recientes, precisamente porque las funciones informativas de los partidos pueden desempeñarse eficazmente bajo condiciones de difícil cumplimiento, el voto es una herramienta valiosa pero insuficiente tanto para comprometer a los candidatos y sus organizaciones a seguir cierto curso de acción, como para sancionar su comportamiento en la siguiente vuelta electoral (Manin et al., 1999: 49-50); de aquí que la igualdad electoral de oportunidades tenga un impacto débil sobre el carácter más o menos democrático de los procesos de toma de decisiones.

movilización y la acción política son actividades secundarias. Para los partidos, en cambio, estas actividades constituyen su razón de ser.

⁴ Me refiero a argumentos generales que pueden encontrarse frecuentemente en los análisis de los partidos políticos. Precisamente por su frecuencia, una referencia bibliográfica exhaustiva de estos argumentos sería imposible y una representativa excesivamente engorrosa.

La primera evaluación optimista y fuerte destaca que la institucionalización de la competencia por el acceso a los cargos de gobierno y la disputa por la elaboración de políticas como pugna *entre partidos* permite canalizar políticamente los conflictos distributivos. Por supuesto, no todas las disputas distributivas se resuelven en un sentido progresivo pero el mero hecho de que un reclamo distributivo pueda ser aceptado como un argumento político legítimo puede permitir que el funcionamiento de las instituciones de gobierno compense las desigualdades resultantes de otros sistemas sociales. Esta posibilidad era claramente reconocida por los fundadores de las repúblicas modernas, muchos de quienes acompañaban sus impugnaciones de la democracia como forma de gobierno con impugnaciones de las defensas de intereses parciales y de la expresión de esos intereses a través de organizaciones estables. Esta evaluación sostiene que la aceptación de la organización *partidaria* de la competencia electoral y el disenso parlamentario, en contraste con otros criterios de distinción y agrupación políticas, es un paso en la transformación democrática de las repúblicas representativas.

La segunda evaluación optimista y fuerte sostiene que los partidos políticos promueven la equidad en la consideración de las preferencias de los ciudadanos más allá de su condición de votantes. Por un lado, si los ciudadanos ingresan a los partidos pueden participar de la elaboración de los programas de gobierno. Por otro lado, las estructuras de deliberación y coordinación de los partidos ofrecen a sus miembros mecanismos complementarios de la sanción electoral para controlar que las decisiones de gobierno coincidan con los programas. Quienes comparan esta evaluación observan que los partidos, contribuyendo a la relativa generalidad y equidad en la distribución de las oportunidades para participar de la elaboración y el control de las políticas, sostienen la legitimidad y la estabilidad de las poliarquías⁵. Naturalmente, los partidos políticos no son el único vehículo organizacional disponible para incidir en la elaboración de las políticas o reforzar el control electoral⁶. Los ciu-

⁵ Puede encontrarse un argumento acerca de la relación entre el grado de arraigo social de los partidos políticos y la estabilidad de los regímenes democráticos en Mainwaring y Scully (1995) y Mainwaring (1999). Los autores estiman el arraigo social de los partidos en términos de su capacidad para reproducir su caudal electoral. Esta capacidad es una condición necesaria (sin votos no se puede tomar decisiones) pero no suficiente para que los partidos promuevan la equidad en la participación en las decisiones de gobierno (un partido controlado por una elite puede desarrollar sostenidamente campañas electorales exitosas).

⁶ Una discusión general sobre las formas “verticales” y extra-electorales del control de gobierno puede encontrarse en Peruzzotti y Smulovitz (2002), trabajo a su vez inspirado en la línea de reflexión abierta por O’Donnell (1998).

dadanos pueden participar también de sindicatos, organizaciones vecinales, organizaciones empresarias o de cualquier otro grupo organizado alrededor de un interés común. Suscribir esta evaluación implica entonces postular, implícita o explícitamente, que los partidos tienen una ventaja respecto de cualquier otro tipo de organización en términos de su capacidad para facilitar la participación en las decisiones de gobierno y el control de su implementación.

En contraste con lo anterior, las evaluaciones pesimistas subrayan que la contribución de los partidos políticos a distribuir las capacidades de participar de las decisiones de gobierno de un modo más equitativo es, en el mejor de los casos, neutra y, en el peor, negativa. En esta línea de análisis, el trabajo pionero de Robert Michels (1996) destaca que la constitución de partidos políticos introduce una distinción jerárquica entre los líderes y las bases partidarias. Michels sostiene que el ejercicio de la función representativa conduce necesariamente a que los líderes partidarios adopten opiniones, hábitos y actitudes y desarrollen capacidades que los distinguen tanto del resto de los miembros de la organización como de sus votantes. Esta distinción les permite monopolizar recursos de poder y los protege de quienes quieran disputar ese monopolio. “La democracia conduce a la oligarquía y contiene necesariamente un núcleo oligárquico,” dice Michels en el prefacio (1996: 8). Evoca, de este modo, a las teorías clásicas que postulaban la evolución cíclica de las formas de gobierno. Pero la evocación no es analogía: el argumento de Michels no identifica a las democracias con las oligarquías. La formación de partidos políticos puede ser democratizante en el sentido de otorgar capacidad de acción política a grupos previamente no representados. Tal es, por ejemplo, el caso de los obreros alemanes participantes del Partido Socialdemócrata que analiza Michels. Pero la adquisición de capacidad de acción colectiva debe pagar el precio de la formación de una nueva jerarquía y la organización partidaria es el mecanismo a través del cual esta jerarquía se reproduce.

Otra de las evaluaciones pesimistas sostiene que los partidos son un elemento de distorsión en la relación entre votantes y funcionarios. De acuerdo con esta lectura, la existencia de partidos divide las lealtades de los funcionarios electos. Si las preferencias de los miembros de los partidos difieren significativamente de las del común de sus electorados, esta división de lealtades produce un problema de representación: los repre-

sentantes responden a los miembros de las organizaciones que los llevaron a sus cargos antes que a sus votantes. Este es, por ejemplo, el fundamento de la objeción a los sistemas electorales plurinominales con listas cerradas y bloqueadas (Jones, Saiegh et al., 2002) y, en general, a los sistemas de selección de candidatos centrados en los partidos.

El argumento de Michels no alcanza solamente a los partidos sino que vale para toda institución de representación. Admitiendo la validez de las conclusiones de su estudio, puede de todos modos preguntarse en qué medida distintas formas de organización partidaria pueden agudizar o moderar las desigualdades de acceso a los procesos de toma de decisiones. El segundo argumento pesimista se aplica particularmente a los partidos pero es menos categórico desde el punto de vista de la equidad en la toma de decisiones. En la medida en que el acceso a los partidos sea libre y no esté sistemáticamente correlacionado con otros sistemas de desigualdad, la diferencia de incidencia entre afiliados y no afiliados es más atribuible a decisiones voluntarias de unos y otros que a sesgos resultantes de la existencia de organizaciones partidarias.

El diferendo entre las evaluaciones pesimistas y optimistas no admite una solución de validez universal. Dada la diversidad de las organizaciones partidarias y la riqueza de la historia política que tiene en los partidos a sus personajes principales, es sencillo encontrar ejemplos que abonen una y otra postura. Los partidos políticos *pueden* ser herramientas democratizantes, lo que no quiere decir que siempre lo sean. La verosimilitud simultánea de las evaluaciones optimistas y pesimistas acerca de los partidos refleja, además, la ambigüedad que adquieren los fenómenos de representación cuando se los observa desde el punto de vista de la teoría democrática. La teoría democrática es una teoría de la desigualdad –el gobierno, la representación– fundada en la igualdad, un modo de observar sistemas de diferenciación a partir de criterios que objetan las jerarquías. La dificultad para distinguir quién manda y prescribir quién debe mandar que presenta todo sistema de representación para la teoría democrática, se manifiesta también en el estudio de los partidos políticos. Los partidos son un vehículo para la participación y una herramienta de la acción política ciudadana y, simultáneamente, un recurso para que los líderes partidarios controlen y disciplinen al resto de los miembros de los partidos y a los electorados. Los resultados de esta interacción tensa entre quienes ejercen poder, quienes aspiran a ejer-

cerlo y quienes tratan de controlar su ejercicio, dependen de las formas que adopten los partidos como organizaciones. Los partidos políticos pueden contribuir más o menos a democratizar la toma de decisiones en las poliarquías de acuerdo con los procedimientos de afiliación (y desafiliación) partidaria, las reglas para designar autoridades partidarias y candidatos, los procesos de elaboración de plataformas de gobierno, las prácticas de movilización electoral, los mecanismos de supervisión y sanción del comportamiento de los funcionarios electos, la eficacia en la aplicación de todas estas regulaciones y el alcance de los mecanismos informales de acción partidaria. Por este motivo, el análisis de la organización interna de los partidos políticos es relevante para el análisis del funcionamiento de las poliarquías desde el punto de vista de la teoría democrática.

En las circunstancias contemporáneas, el examen interno de los partidos políticos cobra una relevancia particular. Los partidos políticos pueden ser concebidos como los resultados organizacionales de los esfuerzos de expansión democrática de las repúblicas representativas. Las demandas por superar las barreras de clase, étnicas y de género en la distribución de derechos políticos se canalizaron a través de nuevos partidos o fueron promovidas por partidos ya existentes y las estructuras partidarias ofrecieron un canal de comunicación entre estos electorados expandidos y sus representantes (Manin, 1997; Panebianco, 1990). Adicionalmente, los partidos políticos permitieron institucionalizar, con dispar eficacia según los casos y el período, la competencia por el acceso a los puestos de gobierno (Hofstadter, 1969) y el disenso entre los funcionarios electos. De acuerdo con algunos diagnósticos, la vitalidad democratizante de los partidos políticos parece haberse agotado con la culminación de los procesos de expansión nacional de los electorados y el debilitamiento de las expresiones ideológicas de los conflictos distributivos (Schmitter, 1996). Diagnósticos de ese tipo observan que los partidos encuentran crecientes dificultades para agregar intereses, estructurar la oferta electoral y coordinar la acción de gobierno. Adicionalmente, se sostiene que la institucionalización partidaria de la competencia política ha dado lugar a la colusión entre los partidos establecidos para restringir el acceso de nuevos grupos y organizaciones a los procesos de toma de decisiones (Katz y Mair, 1995). La reducción en la participación electoral y en el número de miembros de los partidos

políticos, el debilitamiento de la lealtad partidaria de los votantes y de los vínculos entre militantes y líderes partidarios y la vulnerabilidad de los partidos a la influencia de quienes les proporcionan recursos financieros, son tendencias que afectan aún a las democracias más establecidas y que otorgan verosimilitud a estos diagnósticos. Es posible que estos juicios estén inspirados en una imagen idealizada del rol de los partidos políticos durante los procesos de expansión de los electorados y extensión de los derechos sociales. Adicionalmente, el conocimiento disponible no nos permite concluir que las identidades partidarias y las lealtades electorales se debilitaron porque los partidos se volvieron organizaciones más cerradas y más jerárquicas. En otras palabras, puede que las organizaciones que motivan las evaluaciones optimistas y fuertes sobre el potencial democratizante de los partidos hayan sido episodios excepcionales y de modesta importancia en la historia de las repúblicas representativas. No obstante tiene sentido preguntarse en qué medida y bajo qué condiciones las organizaciones partidarias pueden hoy contribuir a orientar los procesos de gobierno en un sentido democrático, independientemente de cuánto hayan contribuido en el pasado.

El malestar en y con los partidos políticos ha motivado el desarrollo de un nutrido grupo de estudios acerca de su vida interna. Estos estudios reformulan las tipologías clásicas y analizan el impacto de los cambios recientes en los sistemas de estratificación social y las tecnologías de comunicación sobre la organización de los partidos (Panbianco, 1990; Kitschelt, 1994; Gunther y Diamond, 2003; Katz y Mair, 1994; Harmel y Janda, 1994; Harmel y otros, 1995; Mainwaring y Scully, 1995). Las nuevas teorías procuran extender su alcance comparativo más allá del cotejo tradicional entre los partidos europeo occidentales y los norteamericanos. Detallados estudios de caso sobre algunos partidos y sistemas de partidos latinoamericanos (Coppedge, 1994; Mainwaring, 1999; Levitsky, 2003; Cavarozzi y Abal Medina, 2002) contribuyen al desarrollo de nuevos marcos comparativos y ponen a prueba sus capacidades. La ciencia política ofrece, en síntesis, un instrumental teórico y empírico abundante para el estudio de las organizaciones partidarias argentinas en perspectiva comparada.

La evolución del sistema partidario argentino en los últimos veinte años ofrece señales del malestar en y con los partidos. Análisis recientes destacan dicho sistema atraviesa una segunda transición (Torre, 2003) y que los partidos han perdido arraigo social y disciplina interna (Abal

Medina y Suárez Cao, 2002). La evolución de algunos indicadores de comportamiento electoral confirma la validez de estos diagnósticos.

TABLA 1

Indicadores de evolución del sistema de partidos en la Argentina de acuerdo con los resultados de las elecciones de diputados nacionales, 1983-2001

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Partido										
Justicialista¹ (%)	38,5	34,6	41,5	44,7	40,2	42,5	43	36,3	32,9	37,5
UCR² (%)	48	43,6	37,2	28,8	29	30,2	21,7	43,2	43,7	23,1
Volatilidad (%)		12,35	14,08	16,51	18,22	8,49	20,21	11,78	11,29	37,69
Numero efectivo de partidos³	2,62	3,63	3,14	3,36	3,76	3,46	3,56	3,63	3,09	5,94
Votos en blanco (%)	2,88	1,31	1,99	1,80	5,03	4,06	5,97	4,65	5,66	6,20
Votos nulos (%)	0,63	0,62	0,47	0,58	0,77	1,05	0,67	1,56	0,97	9,40
Ausentismo (%)	14,39	16,23	15,41	14,71	20,07	19,67	17,92	20,38	18,07	25,99

¹ Para 1985 se suman los votos del Partido Justicialista (7,8%) y del Frente Renovador (26,8).

² Para 1997 se suman los votos de los distritos en los que la UCR concurre sola (6,9%) o en Alianza con el Frepaso (36,3%); para 1999 y 2001 se reportan los votos de la Alianza.

³ Calculado de acuerdo con el índice de Taagepera y Laakso que pondera a los partidos de acuerdo con la proporción de votos obtenidos: $NEP = 1/\sum p_i^2$.

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Dirección Nacional Electoral.

La proporción de ciudadanos que cambian su opción partidaria entre elecciones de diputados nacionales se mantuvo entre 1985 y 1999 entre las tres más bajas de América Latina⁷. En 2001, esta proporción se triplicó⁸. Como se observa en la tabla, la pérdida de votos afectó más

⁷ Compárese con las cifras indicadas en Mainwaring y Scully (1995: 8).

⁸ La inclusión de candidatos a diputados que se incorporaron al bloque del justicialismo en listas de otros partidos complica el cálculo de volatilidad para la elección legislativa de 2003. Sin embargo, si se tiene en cuenta la caída en la proporción de votos de la UCR y la virtual desaparición de agrupaciones como el Frepaso y Acción por la República puede estimarse que en la última elección la volatilidad electoral no se redujo.

marcadamente y con más frecuencia a la Unión Cívica Radical; sin embargo, el apoyo a las listas legislativas del justicialismo sufrió una caída a partir de 1995 de la que aún no ha conseguido recuperarse. Hasta 2001, el desplazamiento de votantes entre partidos no produjo un aumento de la fragmentación partidaria. Los votos perdidos por unas agrupaciones se distribuyeron entre las otras existentes o entre un número discreto y más o menos constante de nuevas agrupaciones. En 2001, en cambio, la insatisfacción con el desempeño gubernamental de la Alianza fue capitalizada sólo parcialmente por el PJ y alimentó tanto el caudal de nuevas agrupaciones como el volumen de la indiferencia y la protesta electoral (Escolar, Calvo et al., 2002). Como es conocido, la proporción de ciudadanos que no concurrieron a votar, votaron en blanco o anularon su voto alcanzó en esas elecciones proporciones inéditas (Basset, 2003). Se observa menos frecuentemente que el ausentismo electoral había experimentado un primer salto en las elecciones de 1991 y que las elecciones presidenciales de 2003 la suma de estas tres categorías es 3 puntos superior a la registrada en las presidenciales de 1999 (21,7 por ciento y 24,6 por ciento respectivamente). En síntesis, los partidos mayoritarios pierden apoyo y esta pérdida produce dos resultados: la dispersión del voto y la renuncia a votar. El primero de ellos dificulta la constitución de mayorías legislativas; el segundo resta legitimidad a las decisiones que esas mayorías producen. Aunque seguramente las motivaciones de estos comportamientos son diversas, la inestabilidad en los patrones de comportamiento electoral⁹ indica que una proporción importante y creciente de ciudadanos no encuentra en los partidos políticos argentinos un vehículo eficaz para la expresión de sus preferencias políticas. El examen que se presenta a continuación procura determinar en qué medida la forma de las organizaciones partidarias argentinas alienta o es capaz de neutralizar reacciones de este tipo.

Entre los problemas tratados en los estudios comparativos la presente indagación destaca tres, especialmente relevantes para el examen de los partidos políticos desde el punto de vista de la teoría democrática. En primer lugar, se discutirá el problema del predominio de los funcionarios electos respecto de las organizaciones territoriales y las burocracias partidarias. Este predominio constituye un problema desde el pun-

⁹ Esta inestabilidad es un fenómeno de escala nacional pero se manifiesta con especial intensidad en las provincias metropolitanas. Sobre las diferencias regionales en el comportamiento electoral reciente véase Escolar, Calvo et al., 2002.

to de vista de la teoría democrática porque debilita a los partidos como escenarios deliberativos de agregación de preferencias y como mecanismos de refuerzo del control electoral. La capacidad de los funcionarios electos para liberarse del control partidario depende del tipo de recursos que estos funcionarios controlan, del valor que esos recursos tienen para los militantes y los votantes del partido, y de la lógica de los intercambios que tienen lugar entre estos tres grupos de actores. La teoría organizacional de Panebianco (1990) ofrece un esquema para comprender la dinámica y las consecuencias de estos intercambios. El texto discute las ventajas y desventajas de este enfoque e ilustra la discusión con referencias a los partidos argentinos.

En segundo lugar, se examinará el problema de la institucionalización de los partidos políticos. Se entiende a la institucionalización como la medida en que las actividades del partido y las interacciones entre sus miembros están sujetas a patrones regulares, conocidos y generalmente aceptados¹⁰. La institucionalización constituye un problema relevante para la teoría democrática porque las organizaciones institucionalmente débiles refuerzan la capacidad de control de quienes monopolizan recursos políticos clave y neutralizan los mecanismos de supervisión de la actividad y rendición de cuentas de las coaliciones partidarias dominantes. Una forma particular de institucionalidad débil, la informal, presenta especiales desafíos para el análisis político, como también para el examen de los partidos políticos. La teoría ofrece estrategias para enfrentarlos cuya validez será analizada.

Finalmente, se tratará el problema de los intercambios entre ciudadanos y partidos políticos. Los partidos políticos reúnen los recursos necesarios para llevar adelante sus actividades a través de distintos mecanismos. Estos mecanismos inciden sobre la equidad en la distribución de oportunidades para incidir sobre las decisiones de gobierno. Ciertos mecanismos hacen a los partidos y, a través de ellos, a las instituciones de gobierno, particularmente vulnerables ante los ciudadanos y las organizaciones que disponen de dinero. Este argumento justifica la inclusión de este problema en un examen de los partidos políticos desde el punto de vista de la teoría democrática. El texto discutirá las distintas interpretaciones acerca de las consecuencias de los cambios en los meca-

¹⁰ Para un tratamiento más extenso de las nociones de institución e institucionalización véase O'Donnell (1996).

nismos de obtención de recursos para la actividad partidaria que se presentan en la teoría.

Se dedicará una sección al análisis de cada uno de los problemas mencionados. En cada caso, se ilustrarán los argumentos teóricos con observaciones acerca de los partidos políticos en la Argentina. La última sección expone sintéticamente las conclusiones de este análisis.

I. El predominio de los funcionarios electos: causas, dinámica y consecuencias

Las investigaciones acerca de la evolución de las organizaciones partidarias en las últimas dos décadas coinciden en un diagnóstico: los funcionarios electos han ganado autonomía respecto de las organizaciones territoriales y las estructuras burocráticas partidarias. Esta es una de las conclusiones a las que arriba el trabajo de Peter Mair (1994), basado en el cotejo entre estudios de caso sobre las transformaciones en la organización de los partidos en los Estados Unidos y en trece países de Europa Occidental. El análisis de Mair concibe a los partidos como complejos integrados por tres unidades: el partido en el territorio, el partido en el gobierno y la administración central del partido¹¹. De acuerdo con este análisis, el aumento en el número de partidos que participan de coaliciones de gobierno, el fortalecimiento en la regulación pública del uso partidario de los medios de comunicación, y el incremento del peso relativo del financiamiento público en las estrategias partidarias de obtención de recursos, independizan a quienes acceden al control de fondos estatales respecto tanto de los militantes como de las burocracias partidarias.

El funcionario electo es también la figura central del partido profesional-electoral retratado por Panebianco. De acuerdo con su exposición, las transformaciones en las tecnologías de comunicación permiten a los candidatos prescindir de la organización partidaria como vehículo de contacto con los electorados. El candidato puede obtener información acerca de las opiniones y actitudes de los votantes y transmitir sus mensajes de campaña utilizando los servicios profesionales de los analistas de opinión pública y el espacio de los medios de comunicación masivos.

¹¹ En el original, *party on the ground*, *party in public office* y *party in central office*.

Adicionalmente, la complejización de los sistemas de estratificación en las sociedades post-industriales dificulta la tarea de reproducir la lealtad de militantes y votantes a través de mecanismos de socialización y demanda que los partidos desarrollen vínculos más débiles, que puedan ser redefinidos más rápidamente y a menos costo, con distintos segmentos del electorado. Los cambios sociales y en las tecnologías de comunicación devalúan los recursos de las estructuras territoriales y burocráticas del partido y debilitan entonces su capacidad de transmitir demandas y controlar a los funcionarios electos.

El partido profesional electoral es el modelo organizacional que corresponde con la forma de gobierno representativo que Bernard Manin denomina *democracia de audiencias*. Manin coincide en reconocer al cambio en las tecnologías de comunicación como fuente de la creciente autonomía de los funcionarios electos (Manin, 1997: 220). Destaca, adicionalmente, que esta autonomía se refuerza por la expansión en el ámbito de actividad gubernamental y la diversificación de la lista de asuntos de gobierno. Las decisiones de los funcionarios públicos afectan a un conjunto de temas tan amplio y complejo que resulta prácticamente imposible regularlas a través de las doctrinas, las plataformas y las burocracias partidarias. En estas condiciones, la confianza que despierte la persona del candidato en los votantes recobra relevancia, en detrimento de las estructuras partidarias de deliberación y control.

Si las hipótesis expuestas fueran correctas, deberíamos esperar que la autonomía de los funcionarios electos se acentúe: a) cuando el valor de los recursos de origen estatal para asegurar la reproducción electoral del partido supere al de los recursos de otro origen; b) cuando la complejización de la estructura social en los entornos en los que actúa el partido torne ineficiente el establecimiento de relaciones de largo plazo con electorados de clase; c) cuanto más maduro sea el desarrollo de los medios de comunicación masivos; y d) cuanto más marcada sea la expansión y diversificación de la agenda de gobierno. Dado el conocimiento disponible, es difícil integrar los factores propuestos en una explicación general. Cada uno de los cuatro argumentos podría ser suficiente para inducir al cambio organizacional en los partidos, aunque también es posible que deba asignarse a cada uno de ellos eficacias causales de distinta intensidad o que existan interacciones entre ellos aún no explora-

das. Para avanzar en la elaboración de una explicación integrada es necesario disponer de una teoría acerca de las motivaciones y los intercambios entre votantes, militantes, burócratas partidarios y candidatos. Esta teoría debería comenzar por precisar el sentido de la *autonomía* de los representantes electos a la que refieren los diagnósticos expuestos. En rigor, la tarea de los funcionarios electos es siempre parcialmente independiente, puesto que el acceder a un cargo supone ejercer una autoridad reconocida legalmente, y parcialmente dependiente, ya que para acceder y permanecer en esos cargos los candidatos necesitan del trabajo, el dinero, la aprobación y el voto de otras personas. La representación política mediada por las elecciones y los partidos es un sistema de autorización temporaria sujeta a intercambios. Postular que los representantes o el partido en el gobierno han ganado autonomía respecto de otros miembros u otras instancias de la organización equivale a postular que el valor de los recursos que cada parte controla y “trae” a la relación se ha transformado. La teoría de la organización partidaria de Panebianco (1990) ofrece herramientas para comprender esta transformación.

De acuerdo con Panebianco, los partidos, en tanto que asociaciones voluntarias, se reproducen en la medida en que consigan motivar la adhesión de individuos. La adhesión puede obedecer al deseo de obtener beneficios colectivos (satisfacción ideológica, sentimiento de solidaridad), beneficios selectivos (cargos, dinero u otros bienes de disfrute privado) o alguna combinación de ambos. Para mantener su capacidad de producir estos incentivos, la organización entra en intercambios con su entorno: desarrolla campañas electorales, participa de negociaciones parlamentarias y ejecuta políticas, entre otras cosas. Estos intercambios están sujetos a incertidumbre, es decir, a acciones y condiciones que la organización no puede controlar completamente (Panebianco, 1990: 83): la amplia mayoría de los votantes no es miembro de la organización, los otros partidos son organizaciones independientes y el éxito de las políticas depende de cómo reaccionen frente a ellas agentes sociales que son autónomos respecto del Estado y del partido. La capacidad de reducir esta incertidumbre depende del control de ciertos recursos clave: por ejemplo, notoriedad pública para capturar la atención y dinero para desarrollar estrategias masivas de persuasión de los votantes, confianza y credibilidad de parte de los miembros de otras organizaciones partidarias, competencia técnica y control sobre las burocracias estatales para

diseñar e implementar políticas eficaces. Los miembros de la organización dotados de estos recursos disfrutaban de una ventaja respecto de, y ejercen poder sobre, los miembros que no disponen de ellos (Panebianco, 1990: 84). La jerarquía de valoración, el “tipo de cambio” entre esos recursos, varía de acuerdo con el entorno en el que actúe la organización. Por ejemplo, el empleo público y los subsidios directos que sostienen a algunas redes de intercambio clientelar son más valiosos en los partidos que compiten por el voto de los electorados mayoritariamente pobres que en un partido que representa a sectores de mayores ingresos¹². De este modo, el poder de decisión de quienes controlan esos recursos puede ser más o menos marcado en distintos partidos. Las relativas valoración y concentración de recursos estructuran los intercambios entre los miembros de la organización. Estos intercambios son siempre asimétricos. De la asimetría resulta una relación de poder, en la que los individuos dotados de los recursos más valiosos son la parte aventajada. Los intercambios “horizontales” entre individuos que controlan recursos constituyen *coaliciones dominantes* (Panebianco, 1990: 89-94). La estructura de poder del partido como totalidad depende del grado de cohesión y del grado de estabilidad de las coaliciones dominantes (Panebianco, 1990: 317-18). La cohesión de las coaliciones dominantes depende de la concentración o dispersión en el control de cada recurso de poder y del conjunto de los recursos de poder (Panebianco, 1990: 315). La estabilidad de las coaliciones dominantes depende de su capacidad para “establecer compromisos relativamente duraderos en el reparto de esferas de influencia dentro de la organización” (Panebianco, 1990: 316). La estabilidad y la cohesión de las coaliciones dominantes se refuerzan mutuamente. Si los recursos de poder más valiosos están concentrados en un grupo limitado de miembros de la organización, el deseo de proteger el control de esos recursos es un poderoso motivo para que los miembros de ese grupo establezcan acuerdos entre sí que los resguarden de los desafíos del resto de los miembros de la organización. Recíprocamente, si la distribución de recursos de la organización está sujeta a reglas sostenidas sobre compromisos estables entre los miembros de la coalición dominante, es más improbable desafiar exitosamente la autoridad de esas coaliciones.

¹² Para una aplicación de este argumento al caso argentino, véase Calvo y Murillo (de próxima publicación 2004).

¿En qué medida la tesis sobre el predominio de los funcionarios electos se aplica a las organizaciones partidarias argentinas? ¿Qué recursos se intercambian en estas organizaciones? ¿Quién los controla? ¿En qué medida la estructura de intercambios permite que los partidos políticos funcionen como vehículos de la representación democrática del electorado argentino?

Dos atributos distinguen al Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, las dos organizaciones dominantes desde 1983 a escala nacional: homogénea implantación territorial y firme disciplina legislativa (Jones, 1998; Jones y Hwang, 2003). Ambos atributos ofrecen condiciones propicias para el funcionamiento democrático de los partidos y parecen contradecir la tesis de creciente autonomía de los funcionarios electos. Las organizaciones territoriales pueden ofrecer un espacio de discusión política y un mecanismo directo de comunicación entre representantes y votantes. La disciplina legislativa indica que existe un mecanismo eficaz para el control del comportamiento de aquellos. ¿En qué medida la implantación territorial favorece la deliberación política y el control de los funcionarios electos? ¿La disciplina legislativa es un indicador del control democrático del partido sobre el desempeño de los funcionarios?

Tanto la UCR como el PJ compiten en los 24 distritos electorales. Entre 1983 y 2003 ocuparon el ejecutivo en el 85% de las provincias y en un porcentaje similar de las municipalidades (De Luca, 2004: 8). La proporción de votos que recogen varía muy poco entre provincias y, dentro de cada provincia, entre las distintas circunscripciones.¹³ La capacidad de competir por cargos en todas las categorías de elecciones requiere el mantenimiento de estructuras grandes y distribuidas en todo el territorio nacional. El liderazgo carismático de los fundadores de ambos partidos y el control del ejecutivo nacional durante los primeros años de su formación facilitaron el despliegue de estas estructuras. La regulación electoral, la legislación sobre el funcionamiento de los partidos polí-

¹³ Jones y Mainwaring (2003) han propuesto un coeficiente de nacionalización para registrar la varianza entre distritos del apoyo electoral que obtienen los partidos. El valor promedio de este coeficiente para el período 1983-2001 es de 0,86 para el Partido Justicialista y 0,83 para la Unión Cívica Radical. El coeficiente oscila entre 0 y 1. Los autores califican a los valores de estos partidos como medio altos (Jones y Mainwaring, 2003: 50). La magnitud del coeficiente es sorprendente en el caso del radicalismo, dada la oscilación que registra su apoyo en el agregado nacional. Los votantes deciden acompañar o abandonar al radicalismo con independencia de su lugar de residencia.

ticos y la estructura federal de la Argentina ofrecen incentivos para su mantenimiento. Los diputados y senadores nacionales se eligen en distritos provinciales. Los ejecutivos provinciales ejecutan alrededor del 40 por ciento del gasto público total (Tommasi, 2002) y controlan la distribución de los fondos no solamente en los programas de escala provincial, sino también, en algunos casos, en los nacionales y municipales (Jones y Hwang, 2003). Los recursos del Fondo Partidario Permanente, que solventan parcialmente la actividad proselitista de los partidos, sus gastos administrativos y la capacitación de sus cuadros, se distribuyen en un 20 por ciento para las organizaciones de escala nacional y en un 80 por ciento para las provinciales (Ley 25600/2002, arts. 16 y 26). En ausencia de una agencia autónoma de control electoral, la supervisión de los escrutinios requiere, tanto en las elecciones internas como en los comicios generales, la presencia de fiscales de los partidos o sus líneas internas en cada mesa de votación. La historia política argentina permitió a los grandes partidos consolidar organizaciones en cada provincia y en cada pueblo del país. Las reglas de la política argentina los inducen a conservarlas.

El espacio restante del sistema de partidos argentino ha sido ocupado por agrupaciones de distinta naturaleza. Por un lado, los partidos que compiten u obtienen el grueso de su apoyo en un solo distrito¹⁴ y, por otro, los partidos con alta incidencia en la política nacional pero mayoritariamente sostenidos por el voto de los electorados de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires (Torre, 2003): el Partido Intransigente, el Modin, la Ucedé, el Frente Grande/Frepaso, Acción por la República, y los recientemente constituidos ARI, Autodeterminación y Libertad, y Recrear. En ambos grupos de partidos se registran importantes diferencias en términos de la densidad y relevancia de sus redes territoriales (De Luca, Jones y Tula, 2002). Es de notar, sin embargo, que varias de las agrupaciones que no sobreviven como actores relevantes, perecieron en alianzas con los partidos mayoritarios motivadas, entre otras cosas, por la necesidad de suplir las debilidades de sus redes territoriales.

Esta evidencia indica que la implantación territorial es un recurso político valioso en la política partidaria argentina. ¿Cuál es la fuente de su valor? Las organizaciones territoriales desempeñan fundamentalmente

¹⁴ Por ejemplo, Acción Chaqueña, Cruzada Renovadora y Partido Bloquista (San Juan), Movimiento Popular Neuquino, Movimiento Popular Fueguino, Partido Renovador de Salta, Fuerza Republicana (Tucumán), Partido Autonomista, Partido Liberal y Partido Nuevo (Corrientes), Partido Demócrata (Mendoza), Partido Demócrata Progresista (Santa Fe).

tareas de comunicación y movilización electoral. La comunicación funciona hacia “arriba,” informando a los dirigentes partidarios sobre las demandas y opiniones del electorado y, hacia “abajo,” difundiendo entre el electorado las posiciones y doctrinas partidarias. La movilización electoral tiene tres componentes. En primer lugar, motivar y facilitar la concurrencia de los votantes a las urnas, lo cual, en muchos casos, incluye proveer transporte gratuito hasta los sitios de votación. En segundo lugar, la inducción a votar por las listas del partido o la línea interna de que se trate, lo cual puede apoyarse en la confianza personal entre los votantes y los líderes partidarios locales, la persuasión argumental, la provisión de bienes selectivos de algún tipo o alguna combinación de todas estas estrategias. Finalmente, la fiscalización de los escrutinios, que incluye la estimación del comportamiento electoral probable de los votantes conocidos por los activistas locales (lo que la jerga partidaria llama “punteo” de los padrones) y el control del registro de los votos en las actas de votación.

La difusión de las técnicas cuantitativas y cualitativas de estudio de las preferencias y actitudes políticas (encuestas y técnicas grupales) comenzó a generalizarse en la práctica partidaria desde la reinauguración democrática. Esta difusión hace menos relevante las tareas comunicativas “ascendentes” de las organizaciones territoriales. El desarrollo de los medios de comunicación masivos devalúa también sus actividades de comunicación “descendentes.” No obstante, algunos rituales de interacción entre representantes electos y votantes, como los actos en lugares públicos o las caminatas por avenidas transitadas, se continúan realizando, especialmente durante las campañas. Las organizaciones territoriales cumplen un papel importante en asegurar la concurrencia a estos actos, pero este papel no tiene una función comunicativa directa. Los actos constituyen más bien un escenario de lo que luego recogen las cámaras de televisión y la prensa escrita. Las audiencias de estos medios, y no los asistentes a los actos, constituyen el destinatario principal de los mensajes de campaña. Las organizaciones territoriales de los partidos existen entonces fundamentalmente para colaborar en la movilización electoral. Esto no es incompatible con que las organizaciones territoriales funcionen como ámbitos de discusión política, pero, por razones que se exponen más abajo, es improbable que estas discusiones tengan incidencia sobre la elaboración de los programas de gobierno y los mensajes de campaña.

La movilización electoral de base territorial es relevante tanto en las elecciones generales como en los comicios internos, pero especialmente en estos últimos. Esto es así puesto que la motivación de la asistencia electoral y la inducción del voto a través de los contactos personales directos son actividades trabajo-intensivas que solamente permiten movilizar a un número limitado de votantes. De acuerdo con la información relevada por De Luca, Jones y Tula (2003: 425), entre 1983 y 2001 un promedio de 45 por ciento de las organizaciones provinciales del Partido Justicialista seleccionaron a sus candidatos para diputados nacionales a través de elecciones internas. El promedio para la Unión Cívica Radical en el mismo período es 56 por ciento. Los cálculos de los autores indican que las proporciones fueron menores en los partidos nacionales más pequeños y en los partidos provinciales (De Luca, Jones y Tula, 2003: 428, tabla 2). Para estimar el valor de las actividades de movilización electoral de las organizaciones territoriales debe tenerse en cuenta, adicionalmente: a) la incidencia de las elecciones de escala provincial que utilizaron el sistema de Ley de Lemas (un promedio de 39 por ciento de las provincias en la primera mitad de los noventa; la ley sigue vigente en Tucumán y Santa Fe) (De Luca, 2003: 13); y b) la densidad de los calendarios electorales, que incluyen elecciones legislativas y ejecutivas de escala municipal, provincial y nacional así como la selección de candidatos y autoridades partidarias en comicios internos. La Ley 25611/2002, obliga a seleccionar las fórmulas presidenciales y las candidaturas a senadores y diputados nacionales en internas abiertas (art. 4), lo cual permite esperar que la movilización electoral territorial continúe siendo un recurso valioso en el futuro.

Observamos, entonces, que el desarrollo de organizaciones territoriales es una estrategia fundamental para la supervivencia de las organizaciones partidarias argentinas, especialmente para las que aspiran a competir a escala nacional. Este valor resulta de sus actividades de movilización electoral, especialmente las desempeñadas en comicios internos o en comicios generales con sistemas que inducen la competencia intra-partidaria. La incidencia sobre las decisiones de concurrir a votar y sobre las opciones electorales son zonas de incertidumbre que pueden controlarse con los recursos provistos por la confianza personal, el intercambio directo y la interacción frecuente pero también necesita de recursos producidos por los miembros del partido que no actúan en el territorio: programas de gobierno, capacidad de coordinación, compe-

tencia técnico administrativa y control de los fondos públicos que pueden distribuirse directamente como bienes selectivos.

Las organizaciones partidarias se reproducen a través del intercambio de estos recursos. Este intercambio es siempre asimétrico puesto que es más costoso generar los recursos que controlan los candidatos y funcionarios electos que los que controlan los activistas del partido que trabajan en el territorio. Las teorías del cambio en las organizaciones partidarias comentadas más arriba sostienen que esta asimetría se ha acentuado en las últimas décadas. De acuerdo con nuestro análisis, este acento puede entenderse como un incremento en la probabilidad de reemplazar a las unidades territoriales en sus tareas de comunicación y movilización electoral. Esta probabilidad puede aumentar por dos motivos distintos: a) porque puede reemplazarse al trabajo político territorial por estrategias mediáticas; o b) en los casos en que el trabajo territorial no sea prescindible, porque puede reemplazarse a unas unidades territoriales por otras unidades territoriales. Las estrategias mediáticas son más eficientes y de uso más probable en los comicios generales, especialmente en los de escala nacional. El reemplazo de unas unidades territoriales por otras es más probable cuando el vínculo entre activistas territoriales y votantes está apoyado en intercambios en los que la confianza personal o la coincidencia ideológica no son decisivas¹⁵. La relevancia estratégica de la implantación territorial es entonces congruente con la tesis de incremento de la libertad de acción de los candidatos y los funcionarios electos. Estos pueden definir sus estrategias con mayor libertad bien porque en algunos casos pueden prescindir de las organizaciones territoriales o bien, cuando no, porque pueden reemplazarlas por otras.

La posibilidad de prescindir o reemplazar a las organizaciones territoriales devalúa a los partidos como vehículo de la relación entre repre-

¹⁵ Obsérvese que el reemplazo de unidades territoriales puede ser difícil tanto cuando el intercambio es programático como cuando es *clientelista*. Siguiendo a Kitschelt (2000) entiendo por vínculo clientelista al intercambio *directo* de votos por bienes selectivos. Los bienes selectivos pueden ser personales (empleo público, ayuda social) o impersonales (rentas, ventajas impositivas, subsidios indirectos). Como ha destacado repetidamente Auyero (1999), el intercambio clientelista puede dar lugar a lazos de reciprocidad y vínculo personal relativamente robustos y estables. Otros autores tienden a concebir el reparto clientelar en la Argentina como el resultado de vínculos más impersonales. Véanse al respecto los comentarios en los varios trabajos de Jones incluidos en la lista de referencias bibliográficas. Abonando esta lectura puede decirse que aunque el intercambio de favores permita establecer un lazo de gratitud de los clientes hacia los “punteros,” la base de esta gratitud es material y, entonces, la reproducción del lazo está condicionada a que la provisión de favores se sostenga en el tiempo.

sentantes y votantes. Un funcionario electo sin apoyo territorial o con apoyo territorial volátil puede tener aprobación de la ciudadanía, representar fielmente las preferencias de sus votantes o producir buenas políticas (como quiera que se las defina); puede, en suma, ser un buen representante. Lo importante para este argumento es que: a) esa relación de representación no depende del vínculo organizacional mediado por el partido (Manin, 1997); y b) si existe alguna herramienta a través de la cual los votantes pueden inducir este comportamiento positivo, ésta no es la organización partidaria.

El funcionamiento electoral del justicialismo representa fielmente la inestabilidad de los lazos verticales entre candidatos y activistas territoriales. Como lo demuestra el valioso estudio de Steven Levitsky (2003, cap. 3) sobre la estructura interna del PJ, los líderes del partido tienen escaso control sobre la creación y las actividades de las unidades básicas. Dos tercios de las relevadas fueron creadas como resultado de la decisión independiente de un activista o puntero, muchas de ellas funcionan en los domicilios particulares de los punteros y los órganos de coordinación distrital del partido carecen de los medios (y probablemente de los incentivos) para controlar quién recluta miembros, moviliza electores y distribuye favores para y en nombre del PJ. Esta ausencia de control central les otorga a las organizaciones territoriales del partido amplio espacio para adoptar estrategias, incluyendo la de decidir si y cuándo presentarse públicamente como organización del justicialismo. Solamente cinco de cada diez se reconocen como unidades básicas del Partido Justicialista. El 50% restante, se presenta como grupo de trabajo, ONG o sindicato (Levitsky, 2003: 69, tabla 3.3), si bien desarrolla actividades proselitistas para este partido¹⁶. El vínculo entre las unidades básicas y el partido se canalizan a través de *agrupaciones*, “conjuntos de unidades territoriales que compiten por el poder en el partido a nivel local” (Levitsky, 2003: 69). Las agrupaciones constituyen el mecanismo de coordinación en el terreno y el primer eslabón de la cadena de poder partidario. Entre elección y elección el número de agrupaciones varía, la migración de unida-

¹⁶ Debe tenerse en cuenta que el relevamiento de Levitsky se concentra en el área metropolitana. La alta fragmentación interna que se registra en los justicialismos de provincias como Santa Fe y Tucumán, sugiere que la situación puede ser semejante en esos distritos. En provincias como San Luis, La Rioja o Santa Cruz, donde el control de los gobernadores sobre la estructura partidaria es más firme, es probable que las unidades básicas gocen de menos independencia.

des básicas entre agrupaciones es intensa así como los cambios de alianzas entre agrupaciones. Esta volatilidad organizacional de las maquinarias electorales es consistente con la tesis de reemplazo expuesta anteriormente.

De acuerdo con el análisis anterior, las organizaciones territoriales partidarias, cuando existen, no ofrecen ni un espacio relevante para la discusión política entre militantes y votantes, ni una restricción fuerte para la autonomía de los representantes. Sin embargo, el alto grado de disciplina partidaria registrado en el Congreso Nacional (Jones, 1998; Jones y Hwang, 2003) demuestra que los partidos políticos son organizaciones eficaces en el control del desempeño de sus miembros. Jones (1998: 33) atribuye estos altos valores a “una combinación de las reglas institucionales que gobiernan las elecciones y la organización legislativa en Argentina” y estructuran de este modo las carreras políticas de los legisladores. Si los legisladores desean ser reelectos, deben ingresar en las listas cuya composición decide el partido y habitualmente controlan los líderes distritales de la organización. La lealtad partidaria también es una condición necesaria si no buscan la reelección pero desean continuar sus carreras políticas en otros cargos ejecutivos o legislativos. Las autoridades de la cámara y los líderes de cada bloque deciden las nominaciones para integrar las comisiones legislativas, controlan la agenda legislativa y pueden distribuir recursos financieros adicionales a los que cada miembro de las cámaras recibe para mantener su *staff*. Los legisladores necesitan de estos recursos tanto para recompensar a parte de los miembros de sus organizaciones como para impulsar iniciativas legislativas que les permitan ganar notoriedad personal. Estas herramientas institucionales restringen la autonomía individual en el voto de los legisladores.

Las leyes electorales y la organización parlamentaria hacen de las delegaciones legislativas de los partidos organizaciones eficaces para la sanción de políticas. En síntesis, los partidos solucionan problemas de coordinación entre los legisladores. Esta eficacia es una condición necesaria pero no suficiente para que los partidos funcionen como mecanismo de igualación de las capacidades de intervención política. Para que ocurra esto último es necesario también que las políticas que los bloques legislativos sancionan sean elaboradas en ámbitos partidarios de deliberación en los que los afiliados o votantes del partido tengan alguna par-

ticipación relevante. Rara vez los partidos políticos argentinos satisfacen esta segunda condición. Esto ocurre por varios motivos. En primer lugar, la agenda legislativa nacional está fuertemente controlada por el Poder Ejecutivo. Aunque los proyectos del Ejecutivo suelen discutirse y modificarse en las comisiones parlamentarias antes de ser sometidos a votación, los legisladores carecen de los incentivos para desarrollar estrategias partidarias de elaboración de políticas (Jones, Saiegh et al., 2002). Algunos legisladores o grupos de legisladores organizan fundaciones que, en algunos casos, se dedican a la elaboración de políticas (Mustapic, 2002; Levistky, 2003)¹⁷ y ocasionalmente las líneas internas de algunos partidos realizan encuentros de discusión política y doctrinaria¹⁸. Sin embargo estas prácticas no están institucionalizadas a escala de los partidos ni tienen una incidencia decisiva en la deliberación parlamentaria. En segundo lugar, la institucionalización de espacios en los que se discutan y elaboren políticas a escala de los partidos requiere de una inversión organizacional en el desarrollo de mecanismos de deliberación y decisión. Esta inversión tiene un rendimiento más alto cuando el vínculo entre los partidos y sus electorados son ideológicos o programáticos; en términos de Kitschelt (2000), cuando los representantes producen bienes que pueden disfrutar tanto quienes votaron por ellos como quienes no lo hicieron. Cuando la reproducción electoral del partido se apoya fundamentalmente en intercambios directos (de acuerdo con la concepción de Kitschelt, cuando haber votado por el partido es condición del acceso a los bienes que sus miembros producen) la agregación de las preferencias de los miembros y votantes del partido en términos de un programa de gobierno es menos importante. El control sobre el empleo público y la distribución de la ayuda social es una herramienta fundamental para la reproducción de las coaliciones dominantes en el Partido Justicialista (Calvo y Murillo, 2004; Jones y Hwang, 2003; Levistky, 2003; Mustapic, 2002), en especial en las provincias pequeñas y en los municipios del Conurbano Bonaerense. De acuerdo con el análisis de Levitsky, la importancia de esta herramienta creció a partir de mediados de los '80, cuando el control de los recursos de origen público

¹⁷ También les permiten recibir donaciones que los candidatos o las líneas internas a las que representan invierten en sus campañas electorales.

¹⁸ Diputada Margarita Stolbizer, UCR, Provincia de Buenos Aires, entrevista con el autor, 14 de Abril de 2004; Diputado Juan Manuel Urtubey, PJ, Provincia de Salta, entrevista con el autor, 21 de Abril de 2004.

a través de las gobernaciones, las legislaturas y los municipios permitió reemplazar a las fuentes de financiamiento y las estructuras de movilización provistas por los sindicatos. La Unión Cívica Radical desarrolló estrategias similares para consolidar su control sobre los aparatos provinciales en su origen (Giacobone y Gallo, 1999). Actualmente, ni el empleo público ni la ayuda social constituyen motivos poderosos para sostener la lealtad de sus electorados (Calvo y Murillo, 2004) por lo que es de esperar que los intercambios directos sean menos relevantes para la reproducción electoral de esta organización, al menos en las escalas nacional y provincial.

La incidencia pasada y presente de los vínculos electorales clientelares permite entender la heterogeneidad ideológica y los virajes doctrinarios característicos de los grandes partidos nacionales. Aunque más homogéneos y menos dependientes del intercambio clientelar, los partidos nacionales más pequeños que se constituyeron entre 1983 y 2003 tampoco consiguieron institucionalizar espacios amplios de deliberación y elaboración programática. Probablemente esto obedezca a que carecieron de tiempo para hacerlo y a que su suerte electoral fue muy dependiente de unas pocas figuras de alto reconocimiento público¹⁹.

La debilidad institucional de los espacios partidarios de elaboración de políticas no es una novedad del período 1983-2003 (Mustapic, 2002; Mackinnon, 2002; Maguire, 1995). No obstante, la constitución de los partidos mayoritarios y la institucionalización de la competencia política a través de los partidos constituyeron importantes y costosos avances en la democratización del ejercicio del gobierno en la Argentina. Las capacidades de formar, expresar y votar de acuerdo con las propias preferencias están distribuidas hoy con más equidad que en cualquier otro momento de la historia nacional. No obstante, el sistema partidario argentino no ha generado hasta el momento organizaciones capaces de llevar este proceso de democratización un paso más adelante. Esta incapacidad obedece en parte a la persistencia de deficiencias organizacionales más antiguas y en parte a los efectos de transformaciones más recientes.

Este análisis de los partidos argentinos confirma y precisa algunas de las conclusiones de los estudios comparativos sobre las transformaciones organizacionales en los partidos. Efectivamente, el cambio en las

¹⁹ Para un análisis de la evolución organizacional del Frente Grande/Frepaso, véase Abal Medina (2001).

tecnologías de comunicación permite reemplazar las tareas de recolección y difusión de información que desempeñaban las organizaciones territoriales de los partidos. Esto no implica que los partidos puedan prescindir completamente de ellas. Los partidos argentinos que aspiran a un rol importante en la escala nacional no pueden. La persistente importancia estratégica de las organizaciones territoriales no se traduce, sin embargo, en capacidad de intervención en las decisiones de la organización. La función de movilización territorial del voto no es reemplazable pero, en muchos casos, sí lo son las organizaciones que desempeñan esta función. La tesis de autonomía de los funcionarios electos no debe entenderse como una tesis de irrelevancia de la organización partidaria. Los partidos políticos argentinos resuelven los problemas de coordinación entre los miembros de sus delegaciones legislativas. La capacidad partidaria de disciplinamiento se respalda en el control de agenda de los poderes ejecutivos, la regulación electoral y en la organización del trabajo en el Congreso. Los mecanismos partidarios de agregación de preferencias de escala partidaria son más débiles. Los programas se elaboran en las dependencias del ejecutivo y en las organizaciones que los miembros individuales o las líneas internas de los partidos constituyen a tal efecto. La insularidad y dispersión de los espacios partidarios de discusión política refleja los problemas de institucionalización que, en distinta medida de acuerdo con los casos, afectan a los partidos políticos argentinos. El apartado siguiente expone y discute una manifestación particular de estos problemas: la institucionalidad informal.

II. Institucionalidad débil e institucionalidad informal

La literatura de ciencia política usa los términos “institucionalidad” e “institución” en una amplia variedad de sentidos. Esta variedad caracteriza también a los usos de estos conceptos en los estudios acerca de las organizaciones partidarias (Levitsky, 2003; Randall y Svasand, 2002). Aunque es difícil encontrar una definición de estas nociones que haga lugar a todos los usos que de ellas se hacen en la literatura, puede identificarse algunos componentes semánticos comunes. De acuerdo con la mayoría de los tratamientos, las instituciones otorgan, en primer lugar, *estabilidad* a los comportamientos a lo largo del tiempo. En segundo lu-

gar, las instituciones *restringen* el comportamiento de los actores, obligando a realizar ciertas acciones o prohibiendo la realización de otras. En tercer lugar, las instituciones adquieren cierta *exterioridad* respecto de los individuos, en el sentido de que es difícil transformarlas voluntariamente, aunque en última instancia son resultado de interacciones entre actores individuales o colectivos. Finalmente, precisamente porque funcionan como restricciones exteriores, las instituciones reducen la incertidumbre que frecuentemente afecta a la interacción política, *facilitando* de este modo la cooperación y los intercambios entre actores individuales o grupos de actores²⁰. Con distintos acentos en cada uno de estos componentes, se han propuesto distintos análisis acerca de las consecuencias de la institucionalización (o falta de institucionalización) de los partidos políticos. Entre estas consecuencias interesa destacar una, especialmente relevante para esta discusión. Hemos señalado más arriba que las capacidades para formar preferencias y expresarlas de modo eficaz en los procesos de toma de decisiones están distribuidas desigualmente entre la población como resultado de la operación de mecanismos de diferenciación social. Las instituciones partidarias pueden intentar moderar el efecto de estos mecanismos de diferenciación o no. Su funcionamiento eficaz tiene entonces efectos indeterminados sobre el carácter democrático de las organizaciones partidarias. Que las reglas partidarias se apliquen eficazmente no implica que los partidos sean más democráticos. Sin embargo, su funcionamiento ineficaz contribuye sistemáticamente a la reproducción de las desigualdades generadas fuera del partido. Una institución débil es una institución que no “filtra,” no transforma los “insumos” que recibe del entorno. Por este motivo interesa a nuestra indagación detenerse en el problema de la institucionalización en los partidos.

En el trabajo comentado más arriba, Panebianco define a la institucionalización como un atributo de los partidos políticos con dos

²⁰ Agradezco a Guillermo O'Donnell la observación sobre este último punto. Existe una muy extensa bibliografía que destaca la importancia de las instituciones como vehículos de acción colectiva. Acerca de la incidencia de las instituciones sobre los costos de transacción puede verse North (1990). Hardin (1999) destaca la intervención de las instituciones de rango constitucional en la resolución de problemas de coordinación. Holmes (1995) explica de modo convincente cómo las instituciones, al restringir, habilitan sin embargo la acción colectiva. Knight (1992) destaca que los beneficios resultantes de la eficacia de las instituciones se distribuyen de modo desigual entre los agentes que participan de la interacción.

componentes: la autonomía respecto del medio y el grado de sistematización de las subunidades (Panebianco, 1990: 120-1). Por “autonomía” entiende al grado de dependencia de las estrategias de la organización respecto de decisiones tomadas fuera de la organización. La sistematización refiere a la “coherencia estructural interna de la organización” (Panebianco, 1990: 120). Ocurre cuando las subunidades organizacionales tienen baja autonomía y son homogéneas en su estructura. Esto tiende a ocurrir cuando el control de los recursos de poder está más concentrado. Esta “definición por enumeración” de la institucionalización propone como elementos del concepto a fenómenos que, de acuerdo con el resto de los usos en la literatura, parecen ser, uno, una *condición* de la institucionalización, y el otro, una *consecuencia* de la institucionalización. Los partidos con una pirámide de poder más angosta y más alta (es decir, más *sistemáticos*, en el sentido de Panebianco) tienen mayores chances de resolver los conflictos dentro de sus coaliciones dominantes de acuerdo con reglas conocidas, estables y de aplicación eficaz. La existencia de estas reglas *refuerza* el control de los recursos de poder por parte de quienes lo ejercen pero *no produce* ese control. La sistematización parece entonces una condición de posibilidad y no un atributo constitutivo de la institucionalización. Complementariamente, la posibilidad de resolver conflictos de acuerdo con reglas conocidas, estables y de aplicación eficaz reduce los costos de los intercambios entre los miembros del partido y, en ese sentido, incrementa la probabilidad de que la organización sostenga su autonomía respecto del entorno. La autonomía del partido respecto de las organizaciones externas resultaría entonces más un producto que un componente de la institucionalización.

Mainwaring y Scully (1995) ofrecen un concepto alternativo de institucionalización. El propósito de su trabajo es analizar la institucionalización de los sistemas de partidos definidos como “patrones de interacción en la competencia” entre “grupos políticos que presentan y son capaces de colocar a través de elecciones a sus candidatos en puestos de gobierno” (Mainwaring y Scully, 1995: 2). Estos patrones del sistema de partidos vienen definidos por atributos de los partidos políticos mismos. La mayoría de los indicadores de institucionalización que consideran los autores representan la capacidad de los partidos para reproducir su organización y apoyo electoral a lo largo del tiempo. Presumiblemente, entonces, los atributos que distinguen a por lo menos

uno de los partidos en un sistema de partidos institucionalizado hacen de él también un partido institucionalizado. Levitsky observa, correctamente, que de acuerdo con este abordaje la estabilidad del apoyo electoral a los partidos es presentado, simultáneamente, como un componente y como un resultado de la institucionalización. Esto daría lugar a un razonamiento circular. Para evitar la tautología, recomienda no incluir a la estabilidad en el apoyo electoral de la definición de institucionalización (Levitsky, 2003: 16)²¹.

Levitsky concluye su discusión del problema de la institucionalización recomendando considerar separadamente a sus dimensiones componentes²². Su análisis identifica dos: la *infusión de valor* de la organización y la *rutinización*. La infusión de valor es un atributo que una organización adquiere cuando el mantenimiento de la organización, *per se*, se convierte en una meta fundamental para sus miembros. La rutinización se refiere al proceso a través del cual las reglas de la organización ganan conocimiento y aceptación general entre sus miembros (Levitsky, 2003: 16). Levitsky subraya que el valor del mantenimiento de la organización es independiente de cuán conocidas y aceptadas sean sus reglas. Algunas organizaciones —por ejemplo, el Partido Justicialista que ocupa su análisis— pueden ser altamente valoradas a pesar de que sus reglas internas sean vagas, poco conocidas y menos respetadas. Concentrando su análisis exclusivamente en la rutinización identifica, adicionalmente, tres estados que pueden adoptar las organizaciones en relación con esta variable: la rutinización *formal*, cuando las reglas que los patrones de interacción respetan están “sancionadas oficialmente” y, en general, “escritas;” la rutinización *informal*, cuando las interacciones siguen un patrón conocido y aceptado que o bien no está escrito ni oficialmente sancionado o bien difiere de lo que las reglas formales prescriben; y la rutinización *débil o ausente*, cuando las interacciones no siguen ningún patrón (formal o informal) (Levitsky, 2003: 18).

²¹ Si se separa la noción de institucionalización de la de estabilidad en los patrones de competencia interpartidaria, cabe entonces la posibilidad de que exista un sistema de partidos no institucionalizado e inestable, con partidos institucionalizados (en un sentido distinto de su capacidad de reproducción electoral). Randall y Svasand (2002) proponen una distinción de este tipo.

²² Randall y Svasand argumentan a favor de la conveniencia de sostener el concepto de institucionalización aunque algunas de sus dimensiones componentes estén en tensión (2002: 12).

El concepto de *rutina* que subyace a la discusión anterior es semánticamente idéntico a lo que el resto de la literatura llama *institución*: reglas y procedimientos ampliamente conocidos, respetados y cumplidos. Hay poca ganancia de información en la innovación terminológica propuesta, a menos que, efectivamente, la infusión de valor de las organizaciones sea estrictamente independiente del valor de las reglas de la organización como descriptores y predictores del comportamiento de sus miembros. Sin embargo, es difícil concebir que una organización motive el interés en su mantenimiento a pesar de que la interacción entre sus miembros no obedezca a ninguna regularidad. El interés en el mantenimiento del Partido Justicialista deriva de una regularidad muy persistente: un miembro de una lista con el logotipo del partido puede confiar en que los punteros del Partido Justicialista van a movilizar a sus electorados para votar por esa lista en un comicio general. Esta regularidad sostiene a la organización a pesar de que no existen órganos internos (ni una agencia estatal de regulación de la actividad partidaria) que produzcan un sistema de reglas coherente o sancionen las violaciones de las nominalmente vigentes.

Los patrones de competencia *dentro* de los partidos políticos argentinos son singularmente irregulares, fundamentalmente a escala nacional. Esto ocurre tanto en los partidos nacionales con alta densidad de organizaciones territoriales, como en los partidos concentrados en los distritos metropolitanos y con menor implantación (acerca del Frente Grande, véase Abal Medina, 2001). ¿Esto los constituye en organizaciones *informalmente* institucionalizadas o en organizaciones *no institucionalizadas*?

Es difícil concebir una organización no institucionalizada. Si no hay institucionalidad, patrones de interacción que pueden ser descriptos de acuerdo con una regla que es conocida y aceptada por los actores, no hay organización. Podrá objetarse que la institucionalización es una cuestión de grado, que en todas las organizaciones algunas interacciones se ajustan a reglas internas y otras no (sea porque no hay regla que contemple esos casos, sea porque no se respetan las reglas). Esto es correcto. Pero allí donde el comportamiento deja de ser regular no hay organización (precisamente hay, en el sentido de Panebianco, incertidumbre); la organización deja de ser tal y pasa a ser espacio en el que interactúan distintas organizaciones. Si concluyéramos, entonces, que las organizaciones partidarias argentinas son *poco* institucionalizadas, deberíamos

concluir, en consecuencia, que es poco relevante considerarlas como organizaciones y que si estamos interesados en la dimensión *organizacional* de la política, tenemos que concentrar la atención en otro lado: en las facciones, en los grupos de legisladores o en otras coaliciones *ad-hoc*.

Podríamos, alternativamente, postular que las organizaciones partidarias argentinas están *informalmente* institucionalizadas²³. Esta conclusión es correcta en uno de los sentidos de rutinización informal que identifica Levitsky. Si el sentido del concepto de *institucionalidad informal* se reduce, sencillamente, a indicar que las reglas que organizan las interacciones no están escritas ni sancionadas por el cuadro administrativo de la organización, no hay ninguna utilidad en destacar el concepto; a menos que se precise por qué es importante que las reglas estén escritas y sancionadas. Si la escritura no hace diferencia, sigue, sencillamente: hay reglas, los actores las conocen, las cumplen, saben que otros actores las conocen y las cumplen, punto. Pero la escritura hace una diferencia (Carey, 2000). Permite, entre otras cosas, que los actores conozcan qué comportamientos se espera de ellos, cuál puede esperarse de los otros actores, determinar qué ocurre en caso en que la interacción no respete la regla e identificar al encargado de sancionar las desviaciones. La dificultad reside en analizar la coexistencia de patrones de comportamiento explícitamente prescriptos (“escritos”) y patrones de comportamiento no reconocidos.

Una discusión reciente propone un esquema para analizar la coexistencia de reglas oficiales y reglas extraoficiales (Helmke y Levitsky, 2003). Esta coexistencia depende de la eficacia en la aplicación de las reglas oficiales y la compatibilidad entre las metas que persiguen estas reglas y las que persiguen las extraoficiales. A partir de la aplicación de ambos criterios se construyen cuatro tipos de interacción: *complemento* (para el caso en que haya efectividad y compatibilidad), *ajuste*²⁴ (para el caso en que haya efectividad e incompatibilidad), *sustitución* (para el caso en que haya ineficacia y compatibilidad) y *conflicto* (para el caso en que haya ineficacia e incompatibilidad). En el primer y el tercer tipo, la existencia de instituciones informales plantea pocos problemas. Si las instituciones informales son, en efecto, *instituciones* (patrones conocidos de comportamiento) y las metas que persiguen las reglas oficiales y las extraoficiales

²³ La discusión sobre institucionalidad informal que sigue, así como los textos que se citan, extienden la línea de trabajo impulsada originalmente por O’Donnell (1996).

²⁴ *Accommodation*, según la expresión original de los autores; mi traducción.

son compatibles, el efecto de la coexistencia de ambos tipos de reglas sobre las interacciones entre los actores es más o menos el mismo con relativa independencia de la eficacia en la aplicación de las oficiales²⁵.

El segundo tipo, el *ajuste*, y el cuarto tipo, el *conflicto* son los que más se acercan a representar los problemas que en la literatura se asocian con la institucionalidad informal. Es difícil imaginar una situación concreta que corresponda con lo que los autores denominan *ajuste*. Si los fines que persiguen las reglas formales y las informales son incompatibles y ambas se aplican eficazmente es de esperar que alguna de ellas deje de aplicarse o que ambas sean reemplazadas por una tercera. El tipo de *conflicto* también parece improbable. Es difícil imaginar que la aplicación de las reglas oficiales sea completamente ineficaz. La existencia de un mecanismo sancionado oficialmente implica una eficacia potencial que, aunque incierta, tiene incidencia sobre las estrategias de los actores. La institucionalidad informal plantea problemas cuando coexisten reglas oficiales y extraoficiales que persiguen fines incompatibles y se aplican con eficacia *parcial*. En esta situación, los patrones de comportamiento reales a veces coinciden con la regla conocida y oficial y otras veces coinciden con una regla también conocida pero que no puede reconocerse ni justificarse en público²⁶. “Conocimiento” quiere decir, en este caso, certeza acerca del comportamiento prescripto por la regla, la sanción resultante de su violación y el agente habilitado para sancionar. La operación de las reglas informales debilita estas certezas. Los actores conocen cuáles son las reglas que pueden aplicarse, saben cómo los afectaría cada una de esas reglas pero no pueden determinar en cada caso cuál se va a aplicar. Esta incertidumbre tiene dos consecuencias relevantes para el funcionamiento interno de los partidos: a) refuerza el poder de las coaliciones dominantes respecto del resto de los miembros de la organización; y b) agudiza los problemas de cooperación en las coaliciones dominantes. En el primer caso, las tendencias oligárquicas de los partidos se refuerzan. En el segundo, los partidos se debilitan como organizaciones. En ambos casos, la función democrática de los partidos se ve afectada negativamente.

²⁵ La validez de esta observación depende del sentido en que se entienda la “compatibilidad” entre los fines que persigue cada clase de reglas. Si “compatibilidad” quiere decir que el alcance de los propósitos de las reglas extraoficiales no impide que se alcancen los de las oficiales, la observación es válida.

²⁶ Para una cuidadosa discusión conceptual e interesante aplicación de un enfoque de este tipo véase Brinks (2003).

III. Finanzas, permeabilidad y competencia partidaria

La interpretación *fuerte* de la necesidad de los partidos políticos para la democracia está construida sobre una imagen singular de la estructura de los partidos. De acuerdo con esta imagen los partidos aspiran a incluir a amplios segmentos del electorado como miembros de la organización, los ciudadanos incluidos participan de la elaboración del programa de gobierno del partido y colaboran en la movilización electoral, el partido desarrolla un cuadro administrativo fuerte encargado de controlar que la acción de los miembros del partido que llegan al gobierno corresponda con el programa elaborado y los funcionarios electos respetan la disciplina partidaria. Esta es la imagen del *partido burocrático de masas* (Panebianco, 1990: cap. 14) que caracteriza al período de la evolución del gobierno representativo que Manin (1997) denomina *democracia de partidos*. Como se ha señalado, uno de los juicios más ampliamente compartidos en la literatura es que el predominio del partido burocrático de masas y la democracia de partidos ha concluido. En algunas evaluaciones, este juicio va acompañado de la convicción de que el fin de estas formas particulares inaugura también la declinación definitiva de los partidos políticos como organizaciones y el debilitamiento severo del componente democrático del gobierno representativo. Estas evaluaciones suelen sintetizarse en la idea de *crisis de representación*. Las evaluaciones más cautas, que son las más difundidas entre los analistas de las organizaciones partidarias, subrayan en cambio la capacidad de los partidos de sobrevivir al debilitamiento de sus organizaciones masivas. Para este último grupo de trabajos, el desafío consiste en describir los rasgos dominantes de las nuevas organizaciones partidarias y los nuevos vínculos que se establecen entre ciudadanos y representantes a partir de ellos.

Uno de los más persuasivos nuevos modelos que ofrece la literatura es el del *partido cartel* (Katz y Mair, 1995). Los autores trazan la evolución en las organizaciones partidarias, desde mediados del Siglo XIX hasta fines del XX, como un proceso de paulatino desplazamiento de los partidos desde la sociedad civil hacia el Estado. En este proceso los cambios organizativos en los partidos ocurren como una serie de respuestas motivadas por dos estímulos (Katz y Mair, 1995: 9): las transformaciones en el entorno social (algunas de las cuales se producen como resultado de la acción de los partidos mismos) y los desafíos competitivos que

plantea la aparición de nuevas formas de organización a los partidos establecidos. El *partido cartel* es un producto de la evolución del *partido atrapa todo*. El catalizador de esta evolución es el “declive general en los niveles de participación e intervención en las actividades partidarias” que contrasta con el crecimiento en el tamaño de los electorados y en los costos de la actividad proselitista (Katz y Mair, 1995: 15). La respuesta a este estímulo es el incremento de los subsidios estatales para las actividades partidarias, tanto directos (aportes monetarios) como indirectos (acceso subvencionado o gratuito a los medios de comunicación masivos). Considerando que en el nuevo contexto es improbable que los niveles de participación ciudadana aumenten, los partidos quedan en una posición vulnerable para sostenerse, dado que el grueso de sus recursos son recaudados y distribuidos por otra organización: el Estado. Esta vulnerabilidad ofrece un incentivo para la colusión entre los partidos establecidos. Esta tendría como propósito la restricción de la entrada de nuevos partidos a la arena competitiva, que es también la entrada a las fuentes estatales de financiamiento. Dado que la capacidad de acceder a un mínimo de subsistencia de recursos estatales es un bien que no pierde valor al dividirse, no existirían obstáculos para esta colusión (Katz y Mair, 1995: 16). De este modo, el cartel que constituyen los partidos pierde interés en sostener sus raíces en la sociedad civil, se convierte en una agencia “semi-estatal” (Katz y Mair, 1995: 16) y la competencia partidaria se debilita como instancia de control ciudadano. El *partido cartel* es, de acuerdo con esta descripción, la cristalización de las tendencias oligárquicas de la democracia representativa.

El modelo de colusión oligopólica es intuitivamente atractivo. Confirma muchas de las percepciones y los juicios frecuentes acerca del funcionamiento de los partidos políticos contemporáneos. Sin embargo está construido sobre una concepción reificada del Estado. Adicionalmente, no toma en cuenta que la reducción de los niveles de participación puede hacer a los partidos más vulnerables respecto de la sociedad civil que del Estado. Pueden, de todos modos, existir incentivos para la colusión, pero generados por un mecanismo distinto del que proponen Katz y Mair.

Desde su origen en el siglo XIX, los partidos consiguieron los recursos que les permiten sostener su actividad combinando estrategias de apropiación y distribución de fondos estatales y de promoción de contribuciones privadas. La fuente originaria de ambos tipos de recursos es,

siempre, el electorado. Lo que distingue a los recursos estatales de los aportes privados es el carácter obligatorio o voluntario de los aportes originarios y el mecanismo institucional de apropiación.

Las contribuciones privadas son voluntarias y, en casos como el argentino, los contribuyentes pueden dirigir las o dispersarlas con tanta precisión como deseen: pueden aportar a la organización partidaria nacional, provincial o local; a una facción o tendencia interna o candidato individual, a varios, a todos ellos o a todos los partidos o candidatos con alguna chance de ganar una elección. Los aportes privados para las campañas nacionales están regulados por la ley 25.600/2002, que establece límites para los aportes de las personas jurídicas (1 por ciento del total de gastos del partido) y físicas (0,5 por ciento del total de gastos del partido; art. 35)²⁷ y topes de \$ 1 por elector habilitado para las elecciones legislativas y ejecutivas. Para estimar la eficacia de esta restricción debe considerarse: a) que las contribuciones privadas pueden dirigirse, además, a las campañas provinciales; y b) que muchos candidatos y agrupaciones cuentan con fundaciones que pueden recibir donaciones que no están sujetas a la legislación de financiamiento partidario (Ferreira Rubio, 1997: 41). Las contribuciones públicas para las elecciones nacionales son distribuidas por el Estado. Como se ha indicado, una parte de ellas va a la organización nacional del partido y el resto se distribuye entre las organizaciones provinciales. Aunque originariamente provienen de los impuestos, que son contribuciones obligatorias, los votantes tienen algún control sobre la dirección de los fondos públicos, ya que su monto depende, en parte, de la cantidad de votos que obtiene cada partido (Ley 25600, art. 16). Sin embargo, este control es débil, puesto que la unidad de recepción de la contribución es el partido y la unidad de elaboración de políticas o distribución de bienes no siempre lo es. El control de los contribuyentes voluntarios, en cambio, es más fuerte; primero, porque pueden decidir el monto del aporte y, luego, porque pueden distribuirlo con precisión hacia la unidad organizacional relevante, aumentando de este modo su potencia como señal y, con ello, la probabilidad de obtener la recompensa deseada. En partidos como los argentinos, con ideologías vagas y controles burocráticos débiles o inexistentes,

²⁷ De acuerdo con esta regulación las organizaciones y los ciudadanos individuales pudieron contribuir hasta aproximadamente \$ 250.000 y 125.000 respectivamente a cada partido en la elección presidencial de 2003.

los funcionarios electos disponen de amplia flexibilidad para adaptar sus estrategias y sus políticas. Esta flexibilidad es especialmente pronunciada para los que acceden a cargos ejecutivos y, con ello, al control de los recursos vitales para el sostenimiento de las máquinas electorales de escala local o de las campañas de comunicación masiva. Esto multiplica el valor de las contribuciones privadas a las suborganizaciones partidarias y ofrece a los integrantes de ellas una fuente de recursos financieros independiente del Estado; es decir, de los fondos cuyo monto depende, aunque indirecta y parcialmente, de la decisión de los votantes.

La reducción de la contribución voluntaria de tiempo de trabajo para los partidos puede, tal como lo indica la teoría, compensarse con el control de recursos estatales. Pero también los partidos recurren con frecuencia al aporte de grandes contribuyentes. De este modo se reduce el incentivo de los partidos para recompensar a sus militantes y a sus electorados tradicionales pero esta reducción no los convierte en agencias estatales ni los independiza completamente de la sociedad civil. El incentivo para responder a los contribuyentes financieros voluntarios permanece y, en los casos en que la regulación sobre el financiamiento partidario es incompleta y de aplicación ineficaz, se acentúa. Mientras los incentivos para promover las contribuciones privadas sean fuertes las organizaciones políticas continuarán firmemente arraigadas a un sector de la sociedad civil: el de los contribuyentes dotados de recursos financieros e información. Esto puede dar lugar a una forma distinta de cartelización. Pero de este cartel participarían tanto los partidos establecidos como sus contribuyentes: este no es un cartel estatal.

El argumento anterior probablemente sobreestime la capacidad de los funcionarios de recompensar directamente a sus contribuyentes y la amplitud de su margen de maniobra ideológico y organizacional. Interesa destacar, no obstante, que los vínculos entre las organizaciones partidarias y la sociedad civil no sólo dependen de la densidad de la participación y de las redes de solidaridad entre votantes, militantes y líderes. También dependen de la estructura de las contribuciones financieras voluntarias. Aún cuando estas contribuciones se realicen y los funcionarios las recompensen sin violar ninguna ley, la incidencia de este tipo de intercambios, en la medida en que favorece a los ciudadanos más dotados de recursos financieros, compromete seriamente la equidad en la representación democrática del régimen.

El carácter de agentes semi-estatales es, más que una innovación, un atributo constitutivo de los partidos políticos. Lo que distingue a los partidos del resto de las organizaciones es su propósito explícito fundamental de ubicar a sus miembros en posiciones de decisión en el Estado²⁸. Un partido político es una asociación voluntaria cuyos miembros aspiran a integrar el cuadro administrativo que sostiene el orden de una asociación obligatoria. En la medida en que sus miembros accedan a cargos de gobierno y si la organización partidaria tiene alguna incidencia sobre la coordinación entre los funcionarios de gobierno, el partido decide cómo, actúa en nombre de y, en este sentido, *es* el Estado. Antes que *localizar* a los partidos “en algún lugar entre el Estado y la sociedad civil” interesa, para insistir sobre un argumento anterior, precisar qué intercambios determinan la capacidad de los miembros del partido para acceder a puestos en el Estado, quiénes son las partes de ese intercambio, cuáles son los bienes intercambiados y qué consecuencias tiene la estructura de estos intercambios respecto del vínculo que se establece entre representantes y ciudadanos.

IV. Conclusiones

A pesar de la concentración de poder en las coaliciones dominantes partidarias y del debilitamiento de los espacios partidarios de deliberación y elaboración de políticas, la función representativa en las poliarquías puede seguir desempeñándose de un modo eficaz. Esta es, por ejemplo, la evaluación de Manin acerca de lo que propone denominar “democracia de audiencias”. En estos regímenes existe deliberación política y existe control de la acción de gobierno; sólo que estas actividades no tienen lu-

²⁸ Podrá objetarse, siguiendo a Strøm (1990), que no todos los partidos persiguen en todo momento el fin de promover el acceso de sus miembros a cargos públicos. Podría sostenerse, incluso, que algunos partidos rechazan por períodos prolongados la posibilidad de participar de la competencia por el acceso a los cargos (porque entienden que la abstención “desnuda” la ilegitimidad del régimen, porque creen que la representación electoral es una fachada para ocultar la dominación burguesa, o por cualquier otro motivo). Sin embargo, si entre los fines de la organización no figura, siquiera insinceramente, el que sus miembros ocupen, en el futuro inmediato o inminente, cargos que les permitan tomar o influir categóricamente en la toma de decisiones obligatorias para todos los miembros de una comunidad política, no hay ningún motivo para llamarla partido *político*. Aquellos partidos que *fingen* perseguir cargos públicos para obtener otro tipo de bienes para sus miembros, pueden acceder a esos otros bienes precisamente porque fingen desear acceder a cargos.

gar ni en las legislaturas ni en los partidos sino en el espacio de los medios de comunicación. Es difícil determinar en qué medida esta “metamorfosis de la representación” constituye un avance democrático o no. Ello depende de la calidad democrática del régimen de partidos que preceda a esta transformación institucional y de las transformaciones organizacionales que desarrollen los partidos en los nuevos entornos representativos.

La reflexión teórica y los estudios comparados sobre las organizaciones partidarias y su evolución reciente identifican algunas tendencias que plantean dudas sobre la potencia democratizante de los partidos. Tres argumentos son especialmente relevantes para el examen de las organizaciones partidarias argentinas.

El primero postula el predominio de los funcionarios electos respecto de los militantes y las burocracias partidarias. Localizar las fuentes e interpretar las consecuencias de este predominio demanda identificar cuáles son los recursos vitales para la reproducción del partido, qué tan concentrada es su apropiación y cuáles son los intercambios de recursos que estructuran la acción de las unidades organizativas fundamentales. El predominio de los funcionarios electos resulta fundamentalmente del reemplazo de las funciones comunicativas de las organizaciones territoriales de los partidos y de la pérdida de relevancia de las tareas de movilización electoral territorial para los comicios generales.

No obstante, los partidos políticos argentinos que dominan la competencia a escala nacional conservan dos atributos característicos del modelo *burocrático de masas*: implantación territorial y disciplina legislativa. La eficacia de los mecanismos partidarios de solución de problemas de coordinación parlamentaria contrasta con la fragmentación de los espacios partidarios de deliberación y elaboración de políticas. Más que una novedad resultante de las transformaciones recientes en las relaciones representativas, este contraste parece continuar un patrón de desarrollo más antiguo en las organizaciones partidarias argentinas. La heterogeneidad ideológica y los frecuentes virajes programáticos característicos de estas organizaciones son consistentes con este patrón de desarrollo y con el predominio de los vínculos clientelares entre representantes y votantes que destacan algunas interpretaciones. La imposibilidad de transformar este patrón de desarrollo ha impedido que los partidos contribuyan a profundizar los avances democráticos alcanzados en los últimos veinte años.

Dicha transformación requeriría neutralizar los problemas generados por la operación de reglas informales al interior de los partidos. La institucionalización de las organizaciones partidarias es objeto de distintas concepciones. El uso más frecuente define a las instituciones como patrones de comportamiento conocidos y aceptados. Estos patrones pueden ser reconocidos abiertamente y sancionados oficialmente (oficiales) o carentes de tales reconocimiento y sanción (extra-oficiales o informales). En las organizaciones partidarias argentinas las reglas oficiales tienden a aplicarse selectivamente y a ser reemplazadas por reglas no reconocidas, tanto en la interacción vertical entre líderes y militantes como en la competencia horizontal entre líderes o candidatos. La coexistencia de reglas formales e informales refuerza el control de las elites partidarias y desestabiliza la coordinación entre ellas.

La reducción de la participación ciudadana en los partidos políticos modifica sus relaciones respecto del resto de la sociedad civil y puede inducirlos a restringir y desnaturalizar la competencia electoral. Esta modificación no necesariamente resulta en un desplazamiento de los partidos hacia el Estado (un tal desplazamiento sería innecesario) pero puede hacer a los partidos vulnerables a un tipo de dependencia respecto de la sociedad civil especialmente perniciosa para la calidad de la representación democrática. Dada la ausencia de regulación efectiva, los partidos políticos argentinos son especialmente vulnerables a ella.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan (2001). *The rise and fall of the Argentine center-left: the Crisis of the Frente Grande and its causes*, Manuscrito.
- Abal Medina, Juan (2002). "Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos", en Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (comps.), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Abal Medina, Juan y Julieta Suárez Cao (2002). "La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático", en Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (comps.), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.

Marcelo Leiras

- Auyero, Javier (1999). "From the client's point(s) of view: How poor people perceive and evaluate political clientelism", *Theory and Society*, N° 28.
- Basset, Yan (2003). "Abstención y voto negativo: de la interpretación sociológica a la lógica política", en Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer (comps.), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001*, Rosario, Homo Sapiens.
- Brinks, Daniel M. (2003). "Informal institutions and the rule of law: the judicial response to state killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s", en *Comparative Politics*, octubre.
- Calvo, Ernesto and María Victoria Murillo (2004). "Who delivers? partisan clients in the Argentine electoral market", en *American Journal of Political Science*, de próxima publicación.
- Carey, John (2000). "Parchment, equilibria and institutions", en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 6 y 7.
- Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comp.) (2002). *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer (comp.) (2003). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001*, Rosario, Homo Sapiens.
- Colomer, Josep M. y Gabriel Negretto (2002). "Governance with divided powers", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo N° 143.
- Coppedge, Michael (1994). *Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*, Stanford, SUP.
- Dahl, Robert (1986). *Democracy, liberty and equality*, Oslo, Norwegian University Press, Cap. 5, "Federalism and the democratic process".
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and its critics*, New Haven, YUP.
- Dalton, Russell (1998). *Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Center for de Study of Democracy, University of California, Irvine, Mimeo.
- De Luca, Miguel (2004). "Political recruitment of presidents and governors in the Argentine party-centered system", Ponencia presentada en la conferencia *Pathways to power: political recruitment and democracy in Latin America*, Wake Forest University, 3 y 4 de abril.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002). "Back-rooms or ballot boxes: candidate nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.
- Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo, et al. (2002). "Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 165.

- Ferreira Rubio, Delia (1997). "Dinero y partidos políticos en Argentina", en Ferreira Rubio, Delia (comp.), *Financiamiento de los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- Giacobone, Carlos y Rosalía Gallo (1999). *Radicalismo bonaerense: La ingeniería política de Hipólito Yrigoyen, 1891-1931*, Buenos Aires, Corregidor.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (1999). "Federalism, Public Spending and Electoral Coalitions: Making Market Reform Politically Viable in Argentina", Department of Political Science, Northwestern University, mimeo.
- Gunther, Richard y Larry Diamond (2003). "Species of political parties: a new typology", en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2.
- Hardin, Russel (1999). *Constitutionalism, liberalism and democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Harmel, Robert y Kenneth Janda (1994). "An integrated theory of party goals and party change", en *Journal of Theoretical Politics*, julio.
- Harmel, Robert y otros (1995). "Performance, leadership, factions and party change: an empirical analysis", en *West European Politics*, Vol. 18, N°1, pp. 1-33.
- Hofstadter, Richard (1969). *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley, University of California Press.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2003). "Informal institutions and comparative politics: a research agenda", Ponencia presentada en la Conferencia *Informal institutions and politics in Latin America*, Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24-25 abril.
- Holmes, Stephen (1995). *Passions and constraint: on the theory of liberal democracy*. Chicago, Chicago University Press.
- Jones, Mark P. (1998). "Explaining the high level of discipline in the Argentine Congress", CEDI, Documento de Trabajo, N° 14.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2003). "Majority cartels, distributive politics and inter-party relations in a unidimensional legislature: the Argentine Chamber of Deputies", Artículo presentado en la Conferencia *Rethinking dual transitions: Argentina in the 1990s in comparative perspective*, Harvard University, 20-22 de marzo.
- Jones, Mark P. y Scott Mainwaring (2003). "The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas", en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2001). "Keeping a seat in Congress: provincial party bosses and the survival of Argentine legislators", Artículo presentado en la Reunión Annual de la Latin American Studies Association, Washington DC, 6-8 de septiembre.

Marcelo Leiras

- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur legislators-professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- Katz, Richard y Peter Mair (eds.) (1992). *Party organizations: a data handbook on party organizations in Western Democracies, 1960-90*, Londres, Sage.
- Katz, Richard y Peter Mair (eds.) (1994). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*, London, Sage.
- Katz, Richard y Peter Mair (eds.) (1995). "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party", en *Party Politics*, Vol. 1, N° 1.
- Kitschelt, Herbert (1994). *The transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert (2000). "Linkages between citizens and politicians in democratic polities", en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 6 y 7.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and social conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Leiras, Marcelo (2002). "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: una revisión de la literatura reciente", en *Contribuciones* N° 1.
- Levitsky, Steven (2001). "Inside the black box: recent studies of Latin American party organizations", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 2.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven (2003b). "From labor politics to machine politics: the transformation of party-union linkages in Argentine Peronism, 1983-1999", en *Latin American Research Review*, Vol. 38, N° 3.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.
- Mackinnon, Moira (2002). *Los años formativos del Partido Peronista*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Instituto Di Tella.
- McGuire, James W (1995). "Political parties and democracy in Argentina", en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds), *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*, Stanford, SUP.

- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford, SUP.
- Mair, Peter (1994). "Party organizations: from civil society to the state," en Katz, Richard y Peter Mair (eds.), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*, London, Sage.
- Mackie, Gerry (1998). "All men are liars: is democracy meaningless?", en Elster, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard (1997). *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). "Elections and representation", en Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Michels, Robert (1996) [1911]. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 9na. reimpresión.
- Müller, Wolfgang (1997). "Inside the black box: a confrontation of party executive behaviour and theories of party organizational change", en *Party Politics*, Vol. 3, N° 3.
- Mustapic, Ana María (2002). "Del Partido Peronista al Partido Justicialista: las transformaciones de un partido carismático", en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comp.) (2002), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Nino, Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.
- North, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1996). "Otra institucionalización", en *Agora*, N°5.
- O'Donnell, Guillermo (1998). "Accountability horizontal", en *Agora*, N°8.
- O'Donnell, Guillermo (2000). "Teoría democrática y política comparada", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel (comps.) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe.
- Panbianco, Angelo (1990) [1982]. *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

- Powell, Bingham G. and Georg S. Vanberg (2000). "Election laws, disproportionality and median correspondence: implications for two visions of democracy", en *British Journal of Political Science*, N° 30.
- Programa De Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina*. 3 vol. (Incluye anexos: "Compendio estadístico" y "El debate conceptual sobre la democracia), Lima, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Randall, Vicky y Lars Svasand (2002). "Party institutionalization in new democracies", en *Party Politics*, Vol. 8, N° 1.
- Riker, William H. (1982). *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, Prospect Heights, Illinois, Waveland.
- Roberts, Kenneth (2002). "El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana", en Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (comps), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Samuels, David (2000). "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior" Artículo Presentado en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, DC, 31 de agosto- 3 de septiembre.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schlesinger, Joseph (1984). "On the theory of party organization", en *The Journal of Politics*, Vol. 46, N° 2.
- Schmitter, Philippe (1996). Transcripción de su presentación en la conferencia *Political Parties and Democracy*, Internacional Forum for Democratic Studies, Washington, DC, Mimeo, 18 y 19 de noviembre.
- Strøm, Kaare (1990). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", en *American Journal of Political Science*, Vol. 34, N° 2.
- Tommasi, Mariano (2002). "Federalism in Argentina and the reforms in the 1990s", Center for Research on Economic Development and Policy Reform, *Federalism in a global environment*, Stanford University, Manuscrito.
- Torre, Juan Carlos (2003). "Los huérfanos de la política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42 N° 168.

Palabras clave

partidos políticos - organización partidaria - institucionalización - financiamiento partidario - Argentina

Abstract

This paper discusses some problems of the theories of party organization from the point of view of democratic theory and in the light of the recent evolution of parties in Argentina. First, five theoretical arguments about the incidence of party organization on the democratic character of representative government are analyzed. Three of them assess positively the contribution of parties to democracy, two give a negative evaluation. The analysis of party organization is necessary to solve the disagreement between these arguments. The remainder of the paper discusses three arguments relevant for this analysis: the causes and consequences of the dominance of elected representatives over organizations on the ground and party bureaucracies; the coexistence of formal and informal institutions within parties; and the impact of party finance strategies on the relationships between parties, state and civil society. In all cases, references to the workings of Argentine parties, informed by the conclusions of recent research on the topic, illustrate this discussion.

Gobernabilidad democrática y heterogeneidad social: la crisis argentina de 2001*

CARLOS VILAS

INAP

cvilas@ciudad.com.ar

La crisis política argentina del año 2001 se inscribe en el escenario de masivas movilizaciones populares que condujeron en varios países de América del Sur a remociones gubernamentales no programadas. Una y otras ponen de manifiesto el fracaso de la arquitectura institucional que intentó compatibilizar democracia representativa y macroeconomía neoliberal. Más que la “governabilidad de las democracias”, lo que aparece cuestionado por la protesta popular es propiamente el sistema político y el carácter democrático convencionalmente asignado al mismo por su apelación a convocatorias electorales periódicas. La primera parte de este trabajo presenta de manera muy abreviada un conjunto de proposiciones que vinculan la gobernabilidad democrática a las dimensiones sustantivas del sistema político (la estructura de poder que expresa, las decisiones que produce, la asignación de ganancias y pérdidas) y a su articulación con el contexto social. En la sección siguiente se discute la gravitación de escenarios de desigualdades sociales y económicas profundas en el comportamiento político de los actores así como en la constitución y efectivo desempeño de los regímenes políticos de aspiración democrática. En la tercera sección se formula una lectura de la crisis política argentina reciente como ejercicio de aplicación de las proposiciones formuladas en las secciones previas. El texto se cierra con unas breves conclusiones.

* El presente texto reelabora aspectos del documento presentado en el 6º Congreso Argentino de Ciencia Política (Rosario, 5-8 de noviembre de 2003) y de la conferencia dictada por el autor como parte de la serie “Distinguished Lectures in Inter-American Studies”, Latin American and Caribbean Studies, Universidad de Florida del Sur (22 de marzo de 2004).

I. Escenarios sociales e instituciones políticas

La democracia posee una dimensión sustantiva y una dimensión formal. La primera se refiere a los vínculos existentes entre el sistema político, las estructuras socioeconómicas y los patrones culturales, y se expresa en el contenido de las demandas formuladas al sistema político y en el modo en que éste las procesa; en su capacidad para movilizar recursos y adoptar decisiones pertinentes; en el margen de acción legítima de las agencias gubernamentales y los actores sociales. Este aspecto de la democracia se refiere por lo tanto a la estructura de poder existente en la sociedad. En la mayoría de las sociedades en desarrollo las múltiples fuentes de confrontación social –política, económica, étnica...– tienden a superponerse, lo cual suele conducir a una polarización mayor de los conflictos. Las desigualdades en el acceso a los recursos y en las capacidades para incidir en la política y en los acontecimientos sociales suelen ser muy profundas. La igualdad frente a la ley coexiste con desigualdades entre diferentes grupos étnico-culturales, entre hombres y mujeres, entre regiones, entre clases sociales.

A su turno, la dimensión formal de la democracia refiere a los procedimientos e instituciones que dan marco a las relaciones de poder –procedimientos e instituciones que se supone son de observancia obligatoria por todos–. Mientras la dimensión sustantiva expresa las características particulares del régimen político, la dimensión formal testimonia la gravitación de diferentes enfoques teóricos de pretensión universal.

No hay una correlación lineal entre regímenes políticos y estructuras socioeconómicas. Sin embargo, desde los orígenes de la teoría política se ha reconocido la existencia de algún tipo de congruencia entre unos y otras. Desde Aristóteles hasta Barrington Moore Jr. y Seymour Martin Lipset, pasando por Karl Marx y Max Weber, se ha llamado la atención sobre la relación de consistencia que se advierte entre estructuras socioeconómicas y ambientales, pautas culturales y comportamientos políticos –lo que, con los recursos de su tiempo, Montesquieu denominó *espíritu de las leyes*–. Sobre todo en nuestros días, la dinámica de los mercados y los imperativos del comercio y las finanzas internacionales plantean acotamientos severos al arco de posibilidades de acción de los sistemas políticos. Sería erróneo, sin embargo, reducir un régimen político a sus enmarcamientos estructurales. En las sociedades modernas, la domina-

ción política y las estructuras socioeconómicas están sometidas a procesos de determinación recíproca que incluyen la capacidad de la acción política de rediseñar, y no sólo reproducir, sus condicionantes estructurales y culturales. El propio desdoblamiento entre procesos económicos y procesos políticos, típico del capitalismo, plantea la existencia, en los regímenes políticos, de una virtualidad transformadora de las relaciones sociales y económicas y de los patrones culturales, tanto como una capacidad reproductora o conservadora.

La potencialidad de cambio social de los regímenes políticos está presente con fuerza en la caracterización práctica de la democracia en América Latina y el Caribe a lo largo del siglo XX y del actual, con independencia de identidades políticas particulares. Un régimen democrático implica, en este sentido, el funcionamiento efectivo de determinadas instituciones y procedimientos así como la eficacia de esas instituciones y procedimientos para mejorar, en un sentido de progreso, la calidad de vida de la población; explícita o implícitamente se reconoce en la democracia una potencialidad reformadora de la realidad social y económica (Alarcón, 1992; Vilas, 1999a). En el fondo, esta concepción entronca con las versiones clásicas de la teoría política que vinculan el ejercicio de la política a la consecución del bien común.

Debe señalarse que la virtualidad de transformación social de la democracia también fue reconocida, aunque de manera aberrante, por las variantes más extremas de la derecha política, que recurrieron a rupturas institucionales de fuerte contenido autoritario en un tácito y perverso reconocimiento de la ineficacia de las instituciones democráticas y en particular del sufragio universal para promover proyectos políticos socialmente regresivos. En tiempos más recientes, la tesis de las democracias de mercado, enunciada desde las más altas esferas del gobierno de Estados Unidos, replanteó en clave mucho menos salvaje la legitimación de las instituciones democráticas en función de su capacidad para promover las políticas del denominado “Consenso de Washington”. Curiosas convergencias ideológicas: mientras en la época del socialismo real la existencia de una democracia popular dependía de la adopción de esquemas de estatización económica y planificación centralizada, en tiempos del neoliberalismo la legitimación de las democracias tiene como indicador estratégico la promoción de economías de mercado en los términos definidos por la hegemonía del capital financiero. En uno y otro

caso, no hay autonomía, sino subordinación de los diseños políticos a los esquemas de organización macroeconómica¹.

La problemática de la “governabilidad de las democracias” refiere a la eficacia del sistema político para administrar la tensión que usualmente se suscita entre la diversidad de demandas y expectativas derivadas de la heterogeneidad propia de toda sociedad, y las exigencias del proceso de acumulación económica. La gobernabilidad implica determinadas capacidades institucionales, pero también se alimenta de criterios sustantivos de legitimidad referidos a los objetivos del sistema político, al modo de definirlos, y a la forma de orientarse a su consecución. Sin embargo el modo en que se ha venido desarrollando el debate sobre el asunto, marginando estas cuestiones sustantivas, confirma a grandes rasgos la hipótesis que Offe formuló hace un cuarto de siglo en otro escenario de crisis (Offe, 1988)².

La reaparición del tema en la agenda de la discusión académica y política contemporánea se inscribe en la crisis social y las amplias movilizaciones de protesta alimentadas por el impacto de casi dos décadas de reestructuración socioeconómica neoliberal, así como por el temor a que las respuestas sociales a esa crisis pongan en juego la estabilidad de los gobiernos que ejecutaron esas transformaciones, o las aceptaron. Gran parte del debate aceptó como cuestión de principio la calidad democrática de los regímenes políticos que sucedieron a las brutales dictaduras militares, fundando esa caracterización en la convocatoria periódica a elecciones y en el aseguramiento del proceso de acumulación en clave neoliberal. Por encima de la mayor o menor sofisticación de los intentos, queda la impresión que privó en ellos la preocupación por dotar de un mínimo de coherencia discursiva a la conflictiva cohabitación del principio inclusivo básico de la democracia moderna –la universalización de los derechos de ciudadanía– con el efecto marginador de los esquemas macroeconómicos. Las políticas sociales de tipo asistencial orientadas hacia los sectores más

¹ La misma convergencia se registra a nivel micro entre el supuesto utilitarista del individualismo posesivo, presente en todas las variantes de la economía clásica y neoclásica y en los enfoques de opción racional en teoría política, y el materialismo ramplón de muchas de las variantes del análisis político y cultural marxista.

² A juicio de ese autor el modo predominante en que el tema había sido encarado en la década de 1970 reflejaba una preocupación conservadora ante la creciente incapacidad de los estados del capitalismo desarrollado para procesar, o incluso contener, un nuevo arco de demandas sociales y empresariales, y garantizar la reproducción armónica del orden social y la continuidad de la acumulación de capital.

vulnerables, que adquirieron auge en los escenarios generados por el ajuste, tuvieron como objetivo último alcanzar ese difícil equilibrio (por ejemplo Diamond y Plattner, 1993; Przeworski, et al. 1995).

El énfasis puesto por gran parte de la literatura sobre la llamada reforma del Estado en cuestiones de gerenciamiento público, de procedimiento e incluso de equipamiento técnico, reprodujo en su propio nivel el vaciamiento de la problemática del poder y de la organización política de la sociedad. La política quedó reducida a gestión, y ésta orientada hacia la promoción del modelo neoliberal y la contención de la insatisfacción social (Vilas, 2002). Asumida como cuestión de principio la legitimidad de la agenda neoliberal y su consiguiente ingeniería institucional, la ingobernabilidad devino, en este enfoque, atributo definitorio de la sociedad: más exactamente, de sus clases populares. La sorpresa provocada por los alzamientos masivos en Ecuador, Bolivia, Perú y Argentina en los años recientes tiene mucho que ver con ese reduccionismo instrumental de los sistemas y los procesos políticos.

II. Desigualdad social y democracia

Como quiera se la defina, la democracia supone una cierta igualdad entre los individuos que integran el sistema político. El reconocimiento de esta *igualdad ciudadana* fue considerado por la teoría política liberal requisito suficiente para compensar las desigualdades que toda sociedad presenta en materia de ingresos, empleo, educación, condiciones de salud, prestigio y otros. La ampliación de este concepto minimalista legal de democracia –inicialmente circunscrito a los varones adultos propietarios– hasta sus alcances actuales es el resultado de un proceso histórico de luchas sociales y políticas de las clases populares, los movimientos de liberación nacional y los movimientos identitarios. La efectiva universalización de la igualdad de derechos y obligaciones fue acompañada por la extensión progresiva del principio de igualdad al terreno de las oportunidades y al acceso a un conjunto amplio de recursos materiales y simbólicos. Además del reconocimiento de derechos, libertades y obligaciones iguales, un régimen democrático implica, desde esta perspectiva, la eficacia del marco institucional para mejorar, en un sentido de progreso, la calidad de vida de la población.

Ingresos, prestigio, educación, propiedad de activos, manejo de información, son recursos que los individuos movilizan para tomar decisiones, alcanzar metas, obtener resultados, modificar su relación con otros individuos y grupos, salir adelante en la vida. Diferencias significativas en el acceso a ellos implican diferencias en recursos de poder y en eficacia política. La participación política activa que usualmente se asocia con el ejercicio pleno de la ciudadanía requiere autonomía individual, tiempo libre, manejo de información, movilidad espacial, a los que en las sociedades de mercado se accede sólo o fundamentalmente mediante la disponibilidad de recursos económicos. El principio de la igualdad legal típico de la ciudadanía coexiste con, y a menudo se ve neutralizado por, una distribución desigual de las condiciones de su ejercicio efectivo: una desigual distribución de las oportunidades por una desigual distribución de recursos de poder.

Toda sociedad presenta diferencias distributivas en estos y otros aspectos de su constitución y desenvolvimiento. En principio ello no es obstáculo para el desarrollo de sistemas políticos democráticos. Las diferencias sociales se tornan desigualdad y ésta en problema político cuando van más allá de lo que la gente considera aceptable, vulnerando el sentimiento de pertenencia a una totalidad compartida de derechos, obligaciones y oportunidades. Ese sentimiento es la condición subjetiva básica del mínimo de unidad requerido para la existencia del Estado: sentir y creer que todos y todas somos parte de lo mismo, de algo que es común a todos y a todas y que nos involucra por igual: “un Estado existe sobre todo en el corazón y en la mente de su pueblo; si éste no cree que esté allí, ningún ejercicio lógico lo traerá a la vida” (Strayer, 1981:11).

Dicho de manera casi obvia, la democracia representativa es el gobierno de la mayoría a través de sus representantes. La relación de representación presenta una doble dimensión: *formal*, referida al origen o título de los representantes, y *sustantiva*, referida a las cuestiones que los así designados expresan, promueven y defienden –la compatibilidad entre el mandato formal y la agenda política en función de la cual el mandato se efectiviza–. La literatura politológica reciente sobre la democracia tiene una clara tendencia a privilegiar su dimensión formal. En aplicación de una especie de schumpeterianismo elemental dedica atención preferencial a la ingeniería institucional que permite procesar las demandas formuladas al sistema político, producir políticas públicas, garantizar transparencia en los procedi-

mientos, y cuestiones similares³. Desde una perspectiva más equilibrada, se pone énfasis en los objetivos de la organización política y en particular en la capacidad de la relación formal de representación para dar curso a las demandas de los representados, así como la del propio andamiaje institucional para generar políticas acordes con esas demandas –la relevancia de los productos efectivamente generados y no sólo de los procedimientos (ver, entre otros, Simon, 1995; Camp, 1997; Franco, 1998)–. Se destaca que la mayor parte de la gente hace política porque ve en esta actividad un medio eficaz para alcanzar determinados objetivos. Esto no implica necesariamente una concepción utilitarista de la vida. Los objetivos que se entiende que la política permite alcanzar son de una variedad amplísima. Algunos de ellos revelan, en efecto, instintos utilitarios o egoístas, pero muchos otros tienen que ver con convicciones ideológicas o filosóficas, con la aceptación de deberes u obligaciones institucionales, con la asunción de responsabilidades, o con compromisos solidarios. En todos los casos, el criterio de legitimación del régimen democrático refiere fundamentalmente a su eficacia para dar respuesta a las demandas de los representados –vale decir, a su capacidad para confirmar en términos sustantivos la vigencia de la relación de representación–.

La gobernabilidad democrática requiere así de la capacidad del sistema político para representar y expresar la variedad de intereses, aspiraciones y demandas planteadas por el arco de actores sociales y políticos, de procesar armónicamente sus conflictos y de mantener una efectiva vigencia de las instancias institucionales que permiten a los insatisfechos plantear legítimamente sus agravios y obtener respuestas fundadas. Esta compleja y delicada tarea demanda, por supuesto, la dotación de importantes recursos técnicos y de amplias capacidades de gestión. Pero por sobre todo implica la capacidad de conducción política del todo social a partir de una homogenización básica de sus partes constitutivas. En un régimen democrático esa homogenización básica se expresa en el conjunto de derechos, obligaciones, aspiraciones y responsabilidades que se resumen en el concepto y la práctica de la ciudadanía, y se apoya tanto en el marco institucional vigente como en la convicción amplia de la población de que sus demandas al sistema político serán convenientemente atendidas, y que las reglas y procedimientos que dan vida al sistema

³ Ver, por ejemplo, varias de las contribuciones incluidas en Diamond y Plattner (1993), o en López y Mainwaring (2000). En contra de la opinión más difundida, Nun (1991, 2000) señaló en varias ocasiones la existencia de consideraciones de tipo sociocultural en la caracterización schumpeteriana de la democracia.

político serán respetadas por todos los actores⁴. Como todas las convicciones, éstas deben ser alimentadas por la evidencia. De ahí que, antes o después, tejidos sociales fragmentados por la polarización de los ingresos, el desempleo, el empobrecimiento masivo, la discriminación racial o de otra índole, escenifiquen cuestionamientos más o menos amplios, más o menos severos, al sistema político, o por lo menos a algunos de sus actores más relevantes. Sociedades polarizadas de muy ricos y muy pobres, de incorporados y marginados, generan demandas de muy difícil compatibilización por el sistema institucional. La ciudadanía, en tanto principio mínimo homogenizador del sistema democrático, se desdibuja ante la evidencia de las desigualdades realmente existentes en materia de autonomía de los individuos, eficacia institucional, efectividad de los derechos y las responsabilidades⁵.

La legitimidad reconocida al orden social y político no es incompatible, y de hecho incluye, la aceptación amplia de un conjunto de desigualdades en ciertos aspectos de la vida colectiva. El sociólogo peruano Carlos Franco denominó a esto “principio de desigualdades socialmente aceptadas” (Franco, 1996)⁶. Cuando este principio resulta vulnerado –sea por un aumento de la desigualdad, por la generación de desigualdades en nuevos ámbitos de la vida social, o con características nuevas, o por la ineficacia o desinterés del poder político–, y esa vulneración no va acompañada de nuevos argumentos que den una justificación aceptable de las nuevas dificultades o sufrimientos que se viven, se genera en los individuos y grupos negativamente afectados un sentimiento de injusticia (Pitkin, 1978).

⁴ Ver en un sentido parecido Dobry (1988: 240 y ss.) y Num (2000: 98).

⁵ Quien mejor expresó este punto fue Herman Heller (1985), cuando planteó la necesidad de “un cierto grado de homogeneidad social” para la formación de cualquier unidad política y en particular para una de carácter democrático. “Hay un cierto grado de homogeneidad social sin el cual no resulta posible la formación democrática de la unidad. Ésta cesa de existir allí donde las partes del pueblo políticamente relevantes no se reconocen ya en la unidad política, allí donde no alcanzan ya a identificarse en modo alguno con los símbolos y representantes del Estado. En ese momento se ha quebrado la unidad y se tornan posibles la guerra civil, la dictadura, la dominación extranjera”, pág. 262.

⁶ Según Franco, este principio sintetiza la convergencia de tres aspectos: 1) las demandas y expectativas democráticas de la ciudadanía, y en particular lo que ésta considera que son sus derechos frente al poder institucionalizado en el estado, 2) la dinámica del mercado capitalista y su impronta generadora de desigualdades, y 3) la eficacia del poder político para limitar cualquier tamaño de la desigualdad producida por el orden económico que sea incompatible con la gestión política de los conflictos, y extender, con los recursos proveídos por el orden económico, todos los derechos de ciudadanía que no pongan en cuestión las garantías básicas a la propiedad del capital y el funcionamiento del mercado.

La fragmentación de los escenarios sociales agravada por la reestructuración económica de las dos décadas recientes genera un efecto de profundización de la heterogeneidad social y una dispersión de las formas en que los actores sociales se perciben a sí mismos. Las *comunidades imaginadas* de grandes agregados socioculturales como la nación o la clase, las dimensiones estructurales que les daban sustento –el mercado de trabajo, la acumulación extensiva– y las grandes organizaciones especializadas en la agregación de intereses –partidos políticos, sindicatos– han cedido terreno a una multiplicidad de identidades segmentadas y contingentes. En tales condiciones la capacidad de los regímenes democráticos para armonizar y canalizar la creciente pluralidad de requerimientos provenientes de la sociedad se encuentra obviamente sometida a fuertes tensiones, tanto más si lo democrático del régimen se refiere fundamentalmente a sus dimensiones formales. La “separación entre forma y contenido” que Offe señaló como característica de los regímenes de democracia liberal de Europa occidental (Offe, 1990:151-167), se tensa al máximo en estos escenarios y puede conducir, efectivamente, a la ruptura institucional. En palabras de Heller: “sin homogeneidad social, la más radical igualdad formal se torna la más radical desigualdad y la democracia formal, dictadura de la clase dominante” (Heller, 1985: 265). Investigaciones más recientes llegan a conclusiones similares (Midlarsky, 1999; Vilas, 1999b).

Las enormes distancias en oportunidades y estilos de vida entre los muy ricos y los muy pobres conspiran contra el desarrollo de sentimientos firmes de solidaridad y de común pertenencia a la *res publica*. Desigualdades sociales profundas cuestionan la efectiva vigencia de códigos compartidos de referentes y significados que hacen posible sentimientos de identidad y de solidaridad más allá de los grupos de pertenencia o de identificación inmediatos. Esos códigos se desarrollan y transmiten a través de procesos sociales e instituciones públicas y privadas: escuelas, medios de comunicación, iglesias... El discurso cívico integrador de las instituciones democráticas pierde credibilidad ante la evidencia cotidiana de la fragmentación y la exclusión social. Después de cierto tiempo es difícil para la gente expulsada o marginada de la educación formal, de una adecuada atención en salud, de una vivienda decente y similares –a causa del desempleo y el empobrecimiento–, sentirse miembros del mismo conjunto social que aquellos mucho mejor dotados de las conveniencias de la vida. A su turno la lealtad a la clase y al mundo de los negocios o de los consumos globalizados se refuerza en los

niveles más altos de la riqueza y el poder. De manera progresiva las élites pierden vínculos materiales y simbólicos con un país en particular o con una ciudadanía determinada (Sklair, 2001).

El surgimiento de nuevas desigualdades o la profundización de las existentes por encima de los niveles hasta entonces justificados y tolerados –por ejemplo, la extensión de la jornada de trabajo, una reforma tributaria regresiva, la reducción de los salarios nominales, la exclusión institucional de algunos grupos– plantea a los afectados una pérdida de equivalencia en la red de intercambios sociales. Cuando el Estado auspicia o tolera estas modificaciones y no se dispone de argumentos justificatorios de la nueva situación, ésta se vive como injusticia (Moore Jr., 1978). La falta de equivalencia en las contraprestaciones aproxima el sentimiento de injusticia al concepto de explotación (Wright, 1994: 21-31).

La desigualdad social puede aumentar como efecto de causas variadas: crisis económicas, guerras, catástrofes naturales, incluso por efecto, intencional o no, de acciones gubernamentales –la denominada “política de la desigualdad”– (Chalmers, Vilas, et al. 1997; Tilly, 2000). En todos los casos alteraciones bruscas en el patrón existente de desigualdades tienden a generar tensiones fuertes en los sistemas políticos, sean éstos democráticos o no. La velocidad del cambio puede ser tan importante, y en ocasiones aún más importante, que la magnitud del mismo (Hirschman, 1973; Vilas, 1994, cap. I). Cambios de ritmo vertiginoso en las relaciones sociales y su patrón de desigualdades hacen difícil la adaptación a las nuevas situaciones y, sobre todo, la formulación y aceptación de nuevas argumentaciones orientadas a justificarlas. La gente pierde su ubicación previa más rápido de lo que consigue una nueva. Usualmente esto se presenta asociado a un incremento importante en los sentimientos de inseguridad que debilita la confianza en las instituciones políticas y otras expresiones de autoridad.

Dos mil quinientos años atrás, Aristóteles ubicó en la desigualdad la causa de las revoluciones. Su proposición ha sido corroborada por una gran variedad de estudios (Zinder, 1978; Aya, 1979; Midlarsky, 1988; Goldstone, 1998, etc.). Pero la relación entre desigualdad y violencia política no es directa ni mecánica. Se encuentra mediada por el plexo de valores, expectativas, actitudes y comportamientos predominantes en la sociedad, reproducido y reforzado por un conjunto amplio de prácticas y agencias públicas y privadas: por ejemplo el sistema escolar, los medios de comunicación, las iglesias, la familia y otros grupos de pertenencia o de referencia. Frente a situaciones

críticas existe siempre un repertorio de respuestas posibles; la opción por una respuesta específica depende de un arco amplio de factores. La relación entre cambios en la desigualdad y comportamientos colectivos se procesa a través del tamiz de un conjunto de elementos culturales, político-institucionales y de desarrollo: las tradiciones culturales y de acción colectiva de los diferentes actores, sus experiencias previas, la calidad de las instituciones políticas y su mayor o menor receptividad y eficacia frente a la formulación de demandas sociales de sentido cruzado, los temas involucrados, la magnitud y características de los recursos en juego, coyunturas internacionales, etcétera (Hirschman, 1977; Muller, 1988, 1997; Tarrow, 1994; Jenkins y Klandermans, 1995; Midlarsky, 1999).

El modo en que la desigualdad se vive y las actitudes colectivas ante ella dependen en gran medida de la calidad del sistema político. Las democracias administran las desigualdades mejor que los regímenes autoritarios. Un régimen democrático cuenta con recursos y procedimientos institucionales para moderarlas o eliminarlas, y admite la libertad de organización orientada a tales efectos. Pero, igual que en todos los órdenes de la vida, las promesas y los discursos, para alcanzar y conservar verosimilitud, deben ser abonados por hechos verificables. Persistencia o incremento de la desigualdad social sin respuestas materiales o simbólicas compensadoras generan en el mediano plazo un deterioro de la ciudadanía y deslegitiman a la postre al sistema político como ámbito consensuado de procesamiento de demandas y gestión de conflictos⁷.

La ampliación de la distancia entre derechos y libertades formales y derechos y libertades efectivas, entre igualdad legal e igualdad de oportunidades, conspira contra la calidad de la democracia y de la ciudadanía. El paradigma liberal del individuo soberano de sí mismo y de su circunstancia, decidiendo en nombre de la voluntad general los mejores destinos del país o de su comunidad, cede ante la persistencia o la reaparición del clientelismo y el patronazgo, la impunidad de los poderosos, la intolerancia, la manipulación de las voluntades. Por su lado, la insistencia del sistema político, a lo

⁷ Vilas (1994). La Centroamérica de la década de 1970 ofrece una buena ilustración al respecto. Que en Costa Rica y Honduras no se hayan desarrollado procesos de lucha política armada como los que tuvieron lugar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua no se debe tanto a la ausencia de determinadas influencias ideológicas, subordinaciones a intereses externos o diferencias profundas en aspectos estructurales (tenencia de la tierra, pobreza campesina, u otros), sino a la receptividad de sus sistemas políticos a las demandas de los grupos socialmente más vulnerables—incluyendo su derecho a la organización gremial y política—y a su eficacia para poner coto a las pretensiones de las clases propietarias.

largo del tiempo, en tomar decisiones que sistemáticamente excluyen las demandas de sectores amplios de la población, reduce la confianza de éstos en la eficacia de dicho sistema para avanzar sus propias propuestas, y antes o después conduce a un descrédito institucional y a la búsqueda de vías alternativas para el logro de los objetivos. Como advirtió Tocqueville hace un par de siglos, ningún estado puede sostener a la larga un gobierno democrático cuando las principales fuentes de prosperidad económica están desigualmente distribuidas entre sus ciudadanos.

La pérdida de legitimidad del sistema político y el deterioro de la ciudadanía tienen lugar tanto “hacia abajo” como “hacia arriba”, por más que la mayor parte de la literatura de los últimos años presta más atención al modo en que la ciudadanía se deteriora o metamorfosea en el mundo de la pobreza que al desarrollo de un proceso homólogo en el de la riqueza. A su turno este sesgo es parte del enfoque predominante en los análisis de la pobreza auspiciados por algunos organismos financieros multilaterales (por ejemplo BID, 1998; World Bank, 2001), que insisten en ver a ésta como una *situación* susceptible de ser enfocada en sí misma, y no como un *proceso* social cuya comprensión requiere la consideración simultánea del mundo de la “no-pobreza” y de las relaciones que se desenvuelven entre uno y otro. El sentimiento de pérdida de eficacia política que se registra frecuentemente en algunos de los segmentos más empobrecidos de la población es paralelo al desarrollo de sentimientos de impunidad y ostentación en las élites más encumbradas; el desprestigio de la política como vía para alcanzar objetivos es también parecido, por motivos y con manifestaciones diferentes, en ambos extremos de la pirámide social. Lo mismo que el medio ambiente, cuando la democracia se degrada, se degrada para todos⁸.

III. La crisis argentina reciente

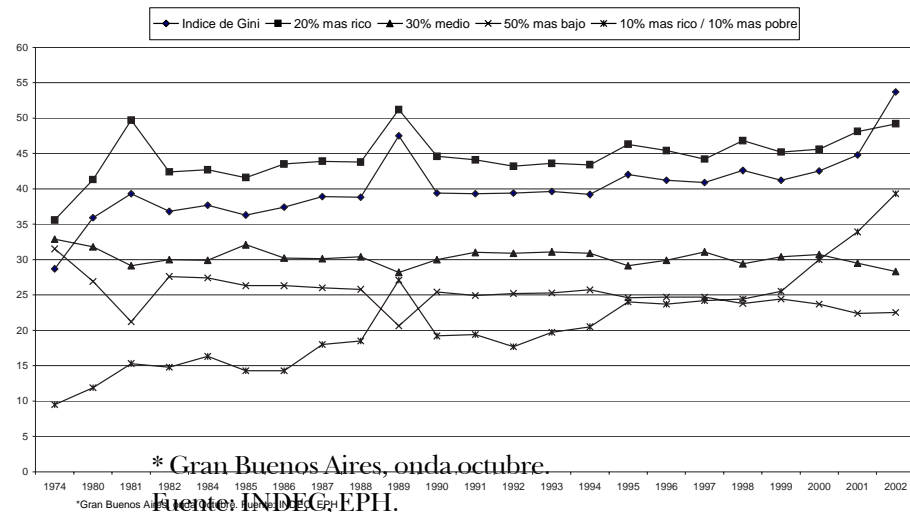
Los acontecimientos de fines de 2001 e inicios de 2002 en Argentina pueden ser interpretados a la luz de las proposiciones formuladas en las secciones precedentes. En un marco de largo plazo de persistente deterioro

⁸ Las encuestas de la organización Latinobarómetro en América Latina registran un retroceso en la valoración de la democracia. En 2001 solamente 48% de los entrevistados manifestó preferencia por la democracia (entendida básicamente como la celebración periódica de elecciones periódicas, limpias y transparentes) versus el autoritarismo, frente a 62% en 1997-2000; el grado de satisfacción con la democracia bajó de 41% en 1997 a 37% en 1998-2000 y 25% en 2001. En 2002 el índice subió al 32% pero descendió al 28% en 2003. Ver www.latinobarometro.org

social y crecimiento sostenido de la concentración de los ingresos (Altimir, et al. 2002, y Gráfico 1), varias políticas gubernamentales agravaron la magnitud y alcances de la crisis económica y la vulnerabilidad financiera y acentuaron su impacto sobre los segmentos medios y más empobrecidos de la población, incluyendo a quienes hasta entonces habían logrado mantenerse relativamente al margen de ellas. De manera abrupta se acentuó el efecto de exclusión social de las políticas económicas ejecutadas por un gobierno nacional que había sido elegido por sus promesas de introducir cambios profundos en el diseño macroeconómico ejecutado a lo largo de los años noventa y en la consiguiente distribución de ganancias y pérdidas. Al agravamiento de las penurias económicas se sumó la frustración de muchas expectativas de cambio político, gestándose condiciones favorables a la explosión social que condujo a la caída del gobierno de Fernando De la Rúa.

Gráfico 1

Evolución de la distribución del ingreso de los hogares, 1974-2002*
(en % del ingreso total)



La reforma tributaria de diciembre 1999 acentuó la regresividad del sistema impositivo y golpeó fuertemente a los sectores medios que constituían el principal sustento electoral del gobierno. Las medidas que se adoptaron a partir de ahí contribuyeron al aislamiento gubernamental respecto de sus

bases sociales y del conjunto de la sociedad, ahondaron la fragmentación del tejido social y acentuaron los conflictos internos de la coalición gobernante hasta llevar en octubre de 2000 a la renuncia del vicepresidente y a un profundo cambio de gabinete, en el marco de acusaciones a ministros y a senadores de compra de votos con fondos públicos⁹. En marzo de 2001 el intento de imponer un nuevo ajuste para mejorar la capacidad de pagos externos generó un conato de rebeldía social que forzó al gobierno a desistir a los pocos días. En esa ocasión la mayor embestida contra el intento del gobierno provino de un arco amplio de organizaciones juveniles y profesionales vinculadas al ámbito de la educación y al magisterio –sectores tradicionalmente afines al partido radical y al FREPASO–. El nombramiento de Domingo Cavallo como ministro de Economía y los hitos principales de su gestión convencieron a muchos de la claudicación del gobierno ante el poder económico y del olvido de sus promesas electorales. Además, la delegación de facultades legislativas en beneficio del Poder Ejecutivo fue entendida por la opinión pública como una concesión política al ministro Cavallo y una vulneración explícita de preceptos constitucionales y del Estado de derecho.

La gestión de Cavallo estuvo jalonada por varios momentos particularmente irritativos para el humor ciudadano y gravosos para su bolsillo. La reprogramación parcial de los pagos más apremiantes de la deuda externa generó nuevas denuncias de corrupción gubernamental. La reducción de los salarios en el sector público, en las jubilaciones y en las deudas del Estado con sus proveedores sumó agravios. Para franjas amplias de la sociedad lo que había comenzado a fines de 1999 como una propuesta de cambio en un sentido de honestidad administrativa y progreso social había devenido en una evidencia de compromisos incumplidos, vulneración del Estado de derecho, fomento a la especulación, inequidades, peleas internas y dislates.

Entre octubre de 2000 y octubre de 2001 la pobreza en hogares creció en el área metropolitana casi 25 por ciento, y la concentración del ingreso, medida por el índice de Gini, subió del 41,2 por ciento en octubre 2000 a 44,8 por ciento en similar mes de 2001 (ver Cuadro 1). Ello en el marco de una recesión que había comenzado a fines de 1998 y que la política económica del gobierno agravó.

⁹ Vilas (2001a). La repercusión de este hecho se vio incrementada tanto por la notoriedad de los personajes gubernamentales y senatoriales involucrados, como por tratarse de una real o alegada compra de votos parlamentarios para obtener la aprobación de un proyecto legislativo impulsado por el FMI que restringía adicionalmente derechos laborales y precarizaba aún más el empleo.

Cuadro 1
Evolución de la pobreza y la desigualdad
en el área metropolitana, 2000-2001

Fecha de la observación	Bajo la línea de pobreza en %		Bajo la línea de indigencia en %		Coeficiente de Gini	Índice de polarización
	Hogares	Personas	Hogares	Personas		
octubre 2000	20,8	28,9	5,6	7,7	42,5	30,0
mayo 2001	23,5	32,7	7,4	10,3	43,9	33,5
octubre 2001	25,5	35,4	8,3	12,2	44,8	33,9

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Las elecciones legislativas de octubre de 2001 explicitaron la orfandad política del gobierno y el grado de deslegitimación de los principales protagonistas del sistema político. Se registró un 26,3 por ciento de ausentismo como promedio nacional, varios puntos mayor que el de las anteriores elecciones legislativas de 1997. El ingrediente más notable y publicitado de la jornada fue el llamado “voto bronca”: el sufragio voluntariamente anulado por su emisor, como una forma de protesta o repudio contra todos los partidos y candidatos participantes en la elección. Fenómeno nuevo en su magnitud, el “voto bronca” sumó 21 por ciento del total emitido en todo el país, pero en siete distritos electorales (entre ellos la Ciudad de Buenos Aires) la proporción fue considerablemente mayor. En conjunto, casi la mitad del electorado argentino se abstuvo de votar o utilizó el voto para repudiar al sistema político o a sus actores principales. La coalición gobernante perdió más de cinco millones de los votos que había conseguido en la anterior elección legislativa (octubre de 1997). Solamente en la Ciudad de Buenos Aires el gobierno perdió un tercio del caudal electoral de 1997; en la provincia de Buenos Aires la pérdida fue de más de 70 por ciento¹⁰. El Partido Justicialista resultó vencedor con

¹⁰ El “voto bronca” también arrasó con Acción por la República, el partido político del ministro Cavallo, que perdió alrededor de 1,2 millón de votos y prácticamente desapareció

casi cinco millones de votos, un millón de votos menos que en las elecciones legislativas de 1997; en la provincia de Buenos Aires, un distrito gobernado por ese partido, el justicialismo perdió un tercio de su caudal electoral. De todos modos triunfó en esa provincia así como en las de Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, ganando asimismo el control de las dos cámaras del poder legislativo nacional (Vilas, 2001b; Escolar, et al. 2002).

El resultado electoral de octubre de 2001 puede ser interpretado como expresión de la frustración y castigo a lo que para parte importante de la ciudadanía fue incumplimiento de las promesas de cambio progresista y honestidad que dos años antes habían permitido a la Alianza ganar la conducción del gobierno nacional. Un repudio que también involucró al partido del ministro Cavallo y al PJ que colaboró estratégicamente con el gobierno desde el parlamento. Pero al mismo tiempo el resultado de octubre mostró la capacidad del Partido Justicialista de preservar, a pesar de las pérdidas, un caudal importante del electorado y de recuperarse como principal fuerza política. Esto le permitió ganar la elección en la provincia de Buenos Aires y ubicar al ex-gobernador Eduardo Duhalde en el Senado de la Nación, circunstancia que resultaría de crucial importancia en el procesamiento de la crisis que detonaría dos meses después.

A principios de diciembre el cambio violento de escenario provocado por la inmovilización de las cuentas bancarias y los ahorros de la gente (el *corralito*) fue el detonante de la violencia y la explosión posteriores. La medida se adoptó para frenar la masiva salida de capitales ante la inminencia del colapso final. Fue ineficaz por tardía y por mal direccionada; los grandes capitales ya se hallaban afuera, de modo que afectó ante todo a los pequeños y medianos ahorristas¹¹. Además, debido al bajo índice de

de la provincia de Buenos Aires. Al contrario, los pequeños partidos de izquierda experimentaron un notable avance, pero su tradicional aislamiento recíproco y su resistencia o incapacidad de forjar coaliciones electorales redujeron sensiblemente el impacto de ese crecimiento.

¹¹ Cafiero y Llorens (2002: 161 y ss.). De los \$ 69.843 millones atrapados en el corralito algo más de la mitad (\$ 38.568 millones) correspondió a depósitos efectuados por 12,3 millones de personas físicas —lo que arroja cuentas con un depósito promedio de poco más de \$ 3.100—. Pero mientras el promedio del monto de depósitos a plazo fijo era de \$ 18.350 por cuenta, el promedio de los depósitos a la vista era de \$ 860 por cuenta.

bancarización de la economía argentina, la medida generó una reducción severa de las transacciones y el quiebre de la cadena de pagos. El impacto fue particularmente grave en los grupos de ingresos medios y bajos, y en el sector informal de la economía, cuyas transacciones se realizan en efectivo. La parálisis de las actividades se sintió especialmente en los sectores pequeños y medianos del comercio y la producción. Un enjambre de pequeños establecimientos, de prestadores de servicios personales, de microemprendimientos, quedaron fuera de juego, imposibilitados de operar de acuerdo a las nuevas reglas. El momento de la medida cooperó para agravar su impacto: inicio de la temporada navideña y víspera de la época en que gran parte de los argentinos realiza gastos adicionales o toma sus vacaciones. De la noche a la mañana gran cantidad de familias debió archivar sus planes de viaje y sus compras de temporada. Si la cuestión vacacional golpeó sobre todo a las clases medias que durante la década de 1990 se habían acostumbrado a frecuentar destinos turísticos en el exterior, el golpe al consumo se asestó también a las familias de ingresos más bajos, donde subsiste la tradición de algún pequeño gasto extra para esas fechas: por lo menos, la sidra y el “pan dulce” de la Nochebuena, y algún regalito barato para *los pibes*.

Todo esto se vino abajo con el corralito y explica el malestar, el enojo y sobre todo la inseguridad que se apoderaron de una enorme porción de la sociedad argentina. Para muchos fue la sensación de quedarse sin piso de sustentación, de no saber qué hacer, adónde ir, a quién reclamar. Tratando desesperadamente de rescatar al sistema bancario colocado al borde del quebrantamiento por la fuga de capitales que ese mismo sistema había auspiciado, el gobierno de Fernando De la Rúa se echó encima la ira de la sociedad. La intensidad de esa ira va más allá de la magnitud efectiva de los fondos secuestrados. En los hechos, se esfumó con el corralito la fantasía, alimentada de manera entusiasta por millones de argentinos a lo largo de una década, de vivir en un país *del primer mundo*, de tener una moneda a la par del dólar, de ser ciudadanos de la cosmópolis. Una fantasía que, alimentada conspicuamente por el discurso oficial de los sucesivos gobiernos y por los medios masivos, soslayaba sistemáticamente otros ingredientes del modelo: el empobrecimiento y el desempleo crecientes, la desigualdad en ascenso y la fragmentación indetenible del tejido social.

Fue precisamente en esta cara, imposible de disimular, del modelo, donde tuvieron lugar las primeras manifestaciones del estallido social: el mundo del subempleo y el desempleo encubierto y de la pobreza generalizada, castigado por la desmonetización del sector informal provocada por el corralito. Los disturbios que se escenificaron a mediados de diciembre son la expresión de ese acentuado clima de hastío social y de agravado empobrecimiento en el marco del masivo repudio electoral. Concentrados fundamentalmente en las zonas más empobrecidas de varias provincias y el área metropolitana, su expresión más traumática fue el saqueo de comercios, particularmente de alimentos y bienes de consumo entre el 16 y el 19 de diciembre. En la ciudad de Córdoba las protestas de empleados municipales por el atraso en el pago de sus salarios culminaron en enfrentamientos violentos con la policía y la destrucción parcial de la sede de la municipalidad. En varias ciudades de la provincia de Entre Ríos se registraron saqueos a comercios de alimentos, cortes de rutas y enfrentamientos entre la población y la policía provincial. En la provincia de Mendoza hubo ataques a supermercados; en la ciudad de Tucumán pobladores de áreas marginadas asaltaron depósitos de alimentos; en la provincia de Santa Fe la policía reprimió con extrema violencia el asalto a comercios. El pico de estos hechos se registró los días 18 y 19 de diciembre en el área metropolitana, y el debate respecto de cuánto de espontaneidad y cuánto de organización estuvo presente en ellos sigue abierto¹². Al promediar la tarde del día 19, 37 personas habían muerto en todo el país producto de la intervención policial y de la reacción de los comerciantes saqueados.

Con todo, el golpe asestado a las finanzas y las fantasías de las clases medias tuvo más impacto desestabilizador que el deterioro de largo plazo de las condiciones de vida de las grandes mayorías populares. El deterioro social que se había experimentado a lo largo de 2000 y 2001 había tenido cierto gradualismo y de alguna manera se inscribía en el estilo de gestión

¹² Ver Bonasso (2002) y Fradkin (2002). El saqueo de supermercados no es nuevo en Argentina. Su precedente más recordado es el de 1989, en el marco de otra crisis que también condujo a la finalización anticipada de otro presidente (Raúl Alfonsín). Sin la masividad de ese antecedente ni la que habría de registrarse en diciembre de 2001, presiones y amenazas de ataques a supermercados para obtener la distribución gratuita de alimentos a grupos de desocupados y familias indigentes se habían venido registrando en los últimos años de la década de 1990 —usualmente remitidos por los medios de comunicación a la sección de noticias policiales, y en todo caso recogidas sobre todo por medios de circulación local—.

que venía ejecutándose desde el gobierno de Menem e incluso desde antes —según se observa en el Gráfico 1—. Las medidas de impacto más fuerte en el bolsillo de la población habían sido justificadas con argumentos plausibles para muchos, y el propio gradualismo había dado oportunidad a un cierto reacomodo hacia abajo por parte de los afectados, ya acostumbrados a deslizarse por la pendiente¹³. En cambio el corralito afectó a todos, careció de una justificación plausible, se entendió como una medida destinada a salvar a la banca y se ejecutó en el escenario de aislamiento y notoria debilidad gubernamental. La ira y la violencia que se esparcieron por amplias capas de la sociedad argentina deben tanto al impacto mismo de la medida, como al desprestigio público de quienes tomaron las decisiones y a la frustración que se venía acumulando desde antes. La declaración del estado de sitio, con el potencial de violencia represiva que normalmente implica, y la represión policial desatada para aplastar la protesta, terminaron de sellar la suerte del gobierno.

Lejos de aplacar los ánimos, fue la medida que colmó lo poco de paciencia y que dispó las últimas dudas que quedaban en la clase media porteña. Agraviados por el corralito y por el discurso presidencial que fundamentó el estado de sitio, frustrados en sus expectativas de cambio, centenares y después miles de gente de barrios de clase media comenzaron espontáneamente a expresar con cacerolas, bocinas de automóvil y gritos su repudio al gobierno y se dispuso a marchar hacia la Plaza de Mayo, frente a la casa de gobierno, y a la Plaza de los Dos Congresos, frente al Parlamento. Otros optaron por concentrarse y manifestar ruidosamente su protesta frente a la residencia oficial del Presidente. Esa noche la clase media dejó atrás el miedo que la venía arrinconando desde la época de la dictadura y que veinte años de democracia no habían conseguido diluir, y puso el cuerpo. Unos, agraviados por el corralito; otros, como continuidad del voto de octubre; otros más, celebrando la renuncia de Cavallo; todos, unidos por la que devendría en consigna de protesta de ahí en más: “que se vayan todos”. Esa noche la Plaza de Mayo de la Ciu-

¹³ Por ejemplo, el recorte del gasto público en marzo de 2000 afectó a un sector social — los empleados públicos— que venía siendo severamente descalificado desde los tiempos de Menem. El lenguaje oficial y el de los medios de comunicación presentó al típico empleado público como un burócrata opuesto a la modernización, perezoso y chapucero, vegetando detrás de una ventanilla o jugando al solitario en la computadora. Una imagen que en el nuevo gobierno fue complementada con denuncias de complicidad con el menemismo y de entorpecer la labor regeneradora de la nueva administración (ver *Cash. Suplemento Económico* del diario *Página/12* (16 y 23/1/2000).

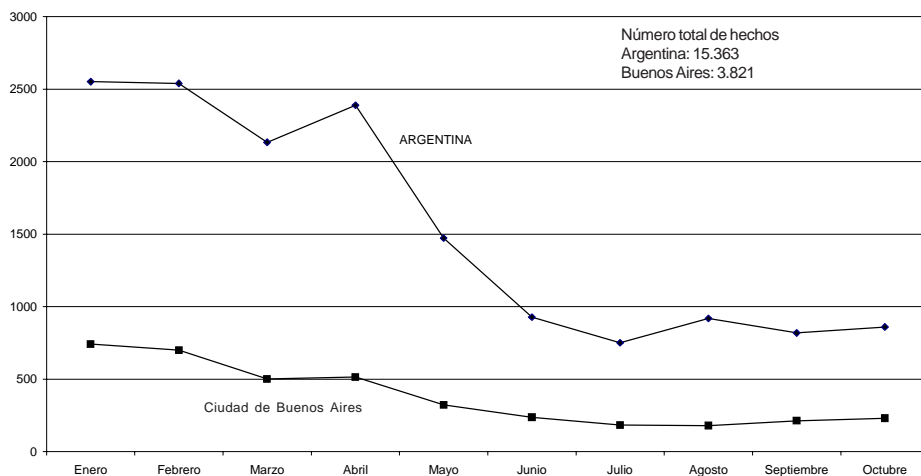
dad de Buenos Aires, escenario tradicional y símbolo de la masividad ciudadana, se colmó de gente que, sin convocatoria previa, se unificó detrás de aquella consigna. Después de un primer desbande producto de la represión policial, volvieron a reunirse en la mañana del día 20. La respuesta aún más brutal del gobierno, al costo de seis manifestantes muertos, sólo aceleró e hizo más cruento el inevitable final. Al atardecer, tras presentar su renuncia, De la Rúa abandonó la Casa Rosada. La clase media que dos años atrás lo llevó al gobierno, lo había expulsado de él, en el marco de la mayor crisis social de las décadas recientes.

Un aspecto importante de la crisis política de diciembre de 2001 fue su procesamiento institucional a través de mecanismos constitucionales. Un hecho de masas detonó la caída del gobierno de Fernando De la Rúa, pero la sucesión presidencial se llevó a cabo de acuerdo a los procedimientos institucionales previstos para esa hipótesis. La propia espontaneidad de la protesta, por lo tanto su carencia de organicidad, contribuyó además al tratamiento de la crisis por los actores políticos cuestionados en la elección de octubre y ausentes de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre. La consigna “que se vayan todos” alimentó las energías contestatarias de la muchedumbre pero la aceleración de los tiempos por la propia dinámica de masas conspiró contra su eficacia en términos de generación de modificaciones relevantes en los actores y en los escenarios. A diferencia de las acciones colectivas anteriores al 20 de diciembre, que tuvieron lugar en varias capitales de provincias y no sólo en la Ciudad de Buenos Aires, el estallido social que derrocó a De la Rúa fue un fenómeno predominantemente metropolitano, sin equivalentes en el resto del país, que se notificó sin activismo del resultado de la agitación porteña y de los trámites posteriores.

La protesta social alcanzó sus picos de mayor intensidad durante los cinco primeros meses de 2002, para luego descender sostenidamente a pesar de que la condición social de gran parte de los sectores populares y medios continuó degradándose (ver Gráficos 2 y 3)¹⁴.

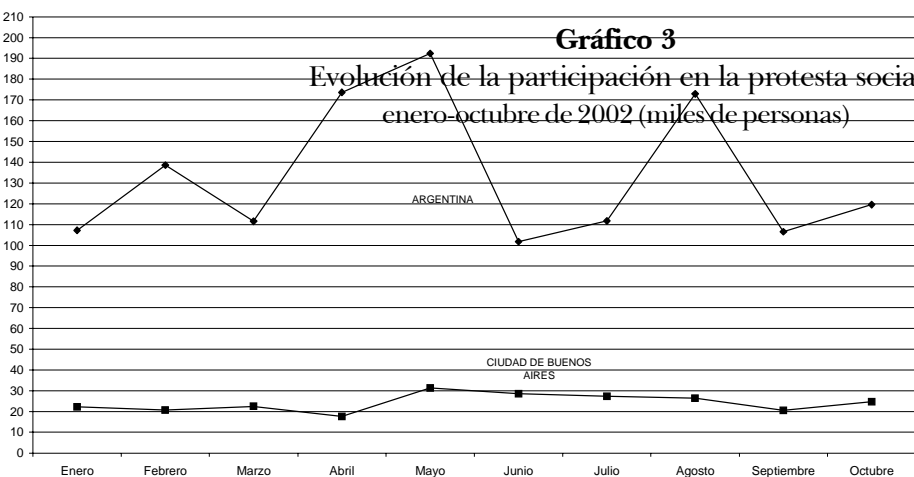
¹⁴ Las series comprendidas en estos gráficos se cortan en octubre de 2002 porque, a partir de noviembre de ese año, la Subsecretaría de Seguridad y Protección Civil dejó de difundir la información respectiva.

Gráfico 2
Evolución de la protesta social según número de hechos
enero-octubre de 2002



Fuente: Subsecretaría de seguridad y Protección Civil

Gráfico 3
Evolución de la participación en la protesta social
enero-octubre de 2002 (miles de personas)



Fuente: Subsecretaría de Seguridad y Protección Civil

Fuente: Subsecretaría de seguridad y Protección Civil

Varios factores incidieron en esto. En primer lugar, el gobierno nacional permitió que las expresiones de protesta se prolongaran hasta que, por desgaste o cansancio, sus participantes con menor nivel de militancia, o cuyas demandas encontraban algún tipo de satisfacción, fueran abandonando o reduciendo la participación. Frente a los reclamos desde la derecha del espectro político de apelar a la “mano dura” contra los piqueteros y de criminalizar la protesta social, el gobierno nacional optó por una tesitura de tolerancia¹⁵. Hubo asimismo una reorientación de la protesta social. Las más nutridas y bulliciosas movilizaciones en torno al corralito tuvieron como principal blanco a los bancos que, en el imaginario de los afectados, se habían quedado con sus depósitos. En este sentido la disposición del poder judicial de hacer lugar a los reclamos de los afectados por el corralito, y poco después algunas decisiones gubernamentales que lo flexibilizaron, también contribuyeron a una descompresión de las tensiones sociales generadas por este asunto. Por su lado, el manejo de los instrumentos de política económica dio paso a una tímida reactivación económica, a la que contribuyó asimismo la fuerte devaluación de la moneda. El nuevo tipo de cambio encareció drásticamente las importaciones, pero generó un efecto coyuntural favorable a la sustitución de importaciones y de estímulo a las exportaciones. La circunstancia de que no se hubiera cumplido ninguna de las predicciones catastróficas que muchos economistas y comunicadores del establishment financiero habían formulado al abandonarse el esquema de convertibilidad y la paridad cambiaria (hiperinflación, licuación de los salarios, estampida del tipo de cambio, sanciones comerciales e incluso políticas externas a causa del default de la deuda, etcétera) contribuyó asimismo a mejorar el humor colectivo.

Papel importante en la contención de la protesta social correspondió al manejo de la política asistencialista de emergencia. La implementación de un plan amplio de subsidios al desempleo dirigido a jefes y jefas de hogar de todo el país permitió brindar un mínimo de asistencia monetaria a los grupos indigentes. Con una cobertura de alrededor de 2 millones de beneficiarios –800 mil en el área metropolitana– el programa puso dinero en el bolsillo de los desocupados y contribuyó a nivel agregado a dinamizar los distritos más empobrecidos, puesto que es en los pequeños comercios

¹⁵ Representativo de los reclamos de *mano dura* es el editorial del diario *La Nación* (10/8/2002). El 26 de junio de ese año dos militantes de organizaciones piqueteras murieron como resultado de la represión lanzada por la policía de la Provincia de Buenos Aires en el municipio de Avellaneda.

de barrio donde se satisface la demanda de consumo de los sectores más vulnerables. El programa permitió moderar la curva seguida hasta entonces por el deterioro social. La reducción de la polarización social registrada en octubre de 2002 respecto de los registros anteriores pese al agravamiento de la desigualdad general ilustra el impacto de este tipo de acciones asistenciales en los segmentos más empobrecidos de la población. Al mismo tiempo el programa abrió canales de diálogo y negociación entre el gobierno nacional, los gobiernos municipales y las organizaciones de desocupados.

La definición a mediados de 2002 de un calendario electoral que habría de culminar diez meses después en la elección de un nuevo gobierno nacional contribuyó adicionalmente a descomprimir la tensión social. Al mismo tiempo volvió a instalar a los partidos políticos en el centro de la escena institucional, presentando a las expectativas de la población referentes distintos y más tradicionales que el representado por las organizaciones sociales de protesta. La elección presidencial del 27 de abril puso de manifiesto la capacidad de las instituciones para contener y canalizar las opciones políticas de una población cuyo malestar social venía siendo moderado por las medidas antes señaladas. Destacó en esa jornada el alto nivel de participación (casi 80 por ciento del padrón nacional) y la desaparición del “voto bronca” (los votos en blanco y los votos nulos sumaron en conjunto 541 mil: poco más del 2 por ciento del total de votos emitidos o casi 3 por ciento del total de votos válidos). Triunfaron asimismo las opciones de cambio moderado: más de la mitad de los votos se dirigieron en conjunto a las tres fórmulas que postularon la reforma del esquema macroeconómico y político dominante, frente a 40 por ciento de las dos principales fórmulas de continuidad, y menos de cuatro por ciento conjunto de las propuestas de izquierda. La alta participación electoral diluyó la consigna “que se vayan todos” –que, irónicamente, terminó formalizada en la propuesta de un pequeño partido de ex militares golpistas–, pero dos tercios de los votos válidos se orientaron en conjunto hacia fórmulas presidenciales encabezadas por figuras opuestas, o por lo menos marginales, a los escenarios y estilos políticos de los gobiernos de Carlos Menem y de la Alianza: dos gobernadores de provincias pequeñas, una diputada al frente de un partido político nuevo, y un economista neoliberal que por primera vez se presentó a una contienda de este tipo, apoyándose también él en un partido político de reciente formación.

IV. Conclusiones

La crisis argentina de 2001 puede interpretarse como la reiteración, con rasgos particulares propios, de la tensión entre legalidad y legitimidad del orden político –uno de los temas más antiguos de la ciencia política, ya presente en las controversias de Sócrates con los sofistas–. La crisis volvió a plantear la cuestión de la legitimidad, es decir de la justicia, del orden político y social instalado durante las últimas dos décadas con una continuidad sustantiva por encima de diferencias partidarias o de elencos de gobierno. El gobierno del doctor De la Rúa, y buena parte del sistema político, dejó de ser representativo de las aspiraciones de sectores amplios de la ciudadanía. La acentuada polarización social se transfirió al contenido de las demandas dirigidas hacia el aparato decisorio del gobierno y trabó su capacidad de procesamiento, o hizo más notoria su proclividad a acoger ciertas demandas y a descartar otras. La persistente recesión agravó las cosas: si la polarización social siempre tiende a dotar al sistema político de una fisonomía tipo “suma cero”, esa tendencia se acentúa cuando la masa de recursos a distribuir se reduce por la contracción económica. En estas condiciones las nociones básicas de reciprocidad y solidaridad –el *contrato social* del racionalismo político– se resquebrajan y regresa el *sálvese quién pueda*. Los saqueos a supermercados constituyeron, con la brutalidad y la fealdad de la pobreza, y en escala minorista, la contrapartida del delito económico, el vaciamiento de empresas y la fuga de capitales en gran escala y con guante blanco.

El abrupto agravamiento de las condiciones de vida de sectores amplios de la población en la segunda mitad de 2001 detonó una de las mayores explosiones de protesta social de la historia contemporánea de Argentina. Aunque enmarcado en más de un cuarto de siglo de persistente aumento de la concentración de los ingresos y consiguiente incremento de la desigualdad social, varios factores incidieron para que la reacción social alcanzara tanta virulencia. En primer lugar, la aceleración del ritmo de deterioro de las condiciones laborales y de ingresos, que contrastó claramente con la gradualidad que registraba el proceso regresivo de largo plazo y que redujo la capacidad de la gente para generar respuestas adaptativas. En segundo lugar, la convicción generalizada que el nuevo capítulo de sacrificios no tenía otro objetivo que satisfacer las demandas de los acreedores externos, los grandes grupos económicos y el sector financiero. Tercero, la frustración amplia de las expectativas que muchos todavía albergaban hacia el gobierno

del doctor De la Rúa respecto de sus compromisos originarios de transparencia administrativa, mayor democratización y, sobre todo, reorientación de la política económica apartándola de los derroteros neoliberales seguidos durante la década menemista.

Los acontecimientos de fines de 2001 ilustran así el modo en que, en escenarios de grave deterioro y fragmentación profunda, decisiones políticas desacertadas potencian la conflictividad social, al contribuir a difundir en grandes porciones de población un sentimiento de injusticia, de padecimiento ilegítimo, de burla por parte de los poderosos, de castigo innecesario, de inseguridad y de cierre de horizontes. Esas decisiones tensaron la vigencia de la relación de representación. Vaciada de contenido efectivo a los ojos de grandes sectores de la ciudadanía, la ruptura de su forma institucional no tardó en llegar. La “ingobernabilidad de la democracia” argentina en 2001 fue el resultado combinado del agravamiento de tensiones macroeconómicas, deterioro social abruptamente incrementado, políticas gubernamentales desacertadas y frustraciones ciudadanas.

Estos hechos también muestran la capacidad del sistema institucional de procesar y contener dentro de sus propios márgenes el conflicto social, de neutralizar las presiones más reaccionarias a favor de una represión abierta de la protesta social y un disciplinamiento autoritario de las clases populares, y de reorientar la protesta social por vías no violentas de confrontación. La política creó las condiciones para que un proceso de largo plazo de desigualdad y fragmentación social se acelerara abruptamente y detonara una explosión tremenda de ira social. Pero fue también la política—ciertamente, *otra política*—la que permitió alcanzar una cierta contención y reducción de los niveles de conflictividad, el reencauzamiento de las demandas sociales por vías institucionales, y el tránsito hacia escenarios políticos más sensibles a las aspiraciones democráticas y de progreso social de grandes sectores de la población. La ampliación de la política asistencial permitió atender mínimamente las necesidades más urgentes de los grupos más vulnerables, bien que manteniendo la vigencia de las redes tradicionales de la política urbana en territorios de muchas carencias; la flexibilización del “corralito” por decisiones judiciales y por modificaciones de la política financiera moderaron la irritación de los ahorristas; el adelantamiento del calendario electoral ofreció respuesta al “que se vayan todos”. Este conjunto de medidas permitió comenzar a llenar el vacío de representación y pavimentó la transición hacia el escenario político actual, en la medida en que el discurso de las

instituciones y la producción de resultados se fue compatibilizando con las demandas de los sectores más movilizadores de la sociedad. En esa misma medida, la gobernabilidad volvió a ser posible.

Por otro lado, la inorganicidad de gran parte de los reclamos sociales contribuyó a su propia progresiva erosión. Una cuestión interesante para el análisis político es el contraste entre la masiva protesta urbana contra el sistema político, cuya más explícita manifestación se registró en las elecciones de octubre de 2001, y los resultados electorales registrados a partir de abril de 2003. Sin perjuicio de lo que parece ser una tendencia de largo plazo a una reducción lenta pero sostenida de la participación electoral sobre todo en algunas provincias, la mayor parte de la población parece seguir considerando al sistema electoral y al régimen de partidos medios eficaces para hacer sentir su presencia política y expresar sus demandas. La frustración del “que se vayan todos” parece fuera de duda –más allá de su propia plausibilidad–, pero es incuestionable la eficacia de los mecanismos de la democracia para mantener lejos de las instituciones del poder político a los más paradigmáticos representantes del sistema socioeconómico repudiado por gran parte de la ciudadanía en las calles y en las urnas.

Bibliografía

- Alarcón, Walter (1992). “La democracia en la mentalidad y prácticas populares”, en Alarcón W., et al., *¿De qué democracia hablamos?*, Lima, DESCO.
- Altimir, Oscar, Luis Beccaria y Martín González Rozada (2002). “La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78.
- Aya, Rod (1979). “Theories of Revolution Reconsidered”, en *Theory and Society*, N° 8.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D.C., BID.
- Bonasso, Miguel (2002). *El palacio y la calle. Crónicas de insurgentes y conspiradores*, Buenos Aires, Planeta.
- Cafiero, Mario y Javier Llorens (2002). *La Argentina robada. El corralito, los bancos y el vaciamiento del sistema financiero argentino*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Camp, Roderic Ai (comp.) (1997). *La democracia en América Latina. Modelos y ciclos*, México, Siglo XXI.
- Chalmers, Douglas, Carlos M. Vilas, et al. (eds.) (1997). *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.

Carlos Vilas

- Diamond, Larry y Marc F. Plattner (1993). *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM.
- Dobry, Michel (1988). *Sociología de las crisis políticas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Escolar, Marcelo, et al. (2002). “Últimas imágenes antes del naufragio; las elecciones del 2001 en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, N° 165.
- Fradkin, Raúl O. (2002). *Cosecharás tu siembra. Notas sobre la rebelión popular argentina de diciembre de 2001*, Buenos Aires, Prometeo libros.
- Franco, Carlos (1996). “Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática: Cuatro notas para el debate”, en *Socialismo y Participación*, N° 75.
- Franco, Carlos (1998). *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- Goldstone, Jack A. (1998). “Inequality”, en Goldstone, Jack A. (ed.) *The Encyclopedia of Political Revolutions*, Washington D.C., Congressional Quarterly Inc.
- Heller Hermann (1985 [1920]). *Escritos políticos*, Madrid, Alianza.
- Hirschman, Albert O. (1973). “The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development”, en *The Quarterly Journal of Economics*, N° 87.
- Hirschman, Albert (1977). *Salida, voz y lealtad*, México, FCE (ed. original de 1970).
- Jenkins, J. Craig y Bert Klandermans (eds.) (1995). *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on State and Social Movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- López, Ernesto y Scott Mainwaring, (comps.) (2000). *Democracia: discusiones y nuevas Aproximaciones*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Midlarsky, Manus (1988). “Rulers and the Ruled: Patterned Inequality and the Onset of Political Violence”, en *American Political Science Review*, N° 82.
- Midlarsky, Manus (1999). *The Evolution of Inequality. War, State Survival, and Democracy in Comparative Perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- Moore, Barrington Jr. (1978). *Injustice. The Social Bases of Obedience and Revolt*, White Plains, Nueva York, M. Sharpe.
- Muller, Edward N. (1988). “Democracy, Economic Development, and Income Inequality”, en *American Sociological Review*, N° 53.
- Muller, Edward N. (1997). “Economic Determinants of Democracy”, en Midlarsky, Manus I. (ed.) *Inequality, Democracy and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nun, José (1991). “La democracia y la modernización, treinta años después”, en *Desarrollo Económico*, N° 123.
- Nun, José (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, FCE.

- Offe, Klaus (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Offe, Klaus (1990). *Las contradicciones del estado de bienestar*, Madrid, Alianza.
- Pitkin, Frank (1978). *Orden político y desigualdades de clase*, Madrid, Editorial Debate.
- Przeworski, Adam, et al. (1995). *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Simon, Thomas W. (1995). *Democracy and Social Injustice. Law, Politics and Philosophy*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Sklair, Leslie (2001). *The Transnational Capitalist Class*, London, Blackwell.
- Snyder, David (1978). "Collective Violence", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 22, N° 3.
- Strayer, Joseph R. (1981). *Sobre los orígenes medievales del estado moderno*, Barcelona, Ariel.
- Tarrow, Sydney (1994). *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (2000). *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
- Vilas, Carlos M. (1994). *Estado, mercado y revoluciones: Centroamérica 1950-1990*, México, UNAM.
- Vilas, Carlos M. (1999a). "Entre la desigualdad y la globalización: La calidad de nuestras democracias", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, XXII (Julio-diciembre).
- Vilas, Carlos M. (1999b). "Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de identidades", en *Estudios Sociales*, N° 17.
- Vilas, Carlos M. (2001a). "Crisis y reforma de la política: ¿de qué política?", en *Máscara/s*, N° 2.
- Vilas, Carlos M. (2001b). "Como con bronca y junando... Las elecciones del 14 de octubre 2001", en *Realidad Económica*, N° 183.
- Vilas, Carlos M. (2002). "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno", en *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, N° 1.
- WORLD BANK (2001). *Attacking Poverty. World Development Report 2000/2001*, Nueva York, Oxford University Press.
- Wright, Eric Olin (1994). *Interrogating Inequality*, London, Verso.

Palabras clave

Argentina - crisis política – democracia – gobernabilidad - desigualdad social

Abstract

Argentina's Political crisis in 2001 inserts itself in an encompassing setting of massive popular mobilizations that led to the un-scheduled overthrow of governments in several South American countries. Altogether they witness to the failure of the institutional architecture designed to match representative democracy with Neoliberal macroeconomic policies. Much more than the governability of democracies, what is at stake in these events is the very political system as well its actual democratic character despite periodic appeals to elections,. The first section of this document displays in a very sketchy manner some theoretical propositions relating democratic governability to the substantive dimensions of political systems (i.e. the power structure it institutionalizes, the decisions made, the allocation of profits and loses...) as well to its articulations to the social environment. The following section discusses the way deep social inequalities conditions both the political performance of actors and the working-out of democratic political regimes. Subsequently the 2001 political crisis in Argentina is approached through the lens of the preceding theoretical propositions. The final section sums up the main conclusions.

Notas

Nacionalismo: persistencia y metamorfosis

CARLOS FLORIA
UBA-UdeSA
cfloria@fibertel.com.ar

Isaiah Berlin supo expresar la persistencia del fenómeno nacionalista de esta manera: “no es que el nacionalismo retorne: es que nunca se fue...”. El nacionalismo, en la floresta política, se comporta como una rama doblada que se arquea hasta un límite sin quebrarse y vuelve en un chasquido doloroso, pensaba Berlin, para quien creía haberla desarraigado para siempre.

Potencia pasional, ¿pobreza conceptual?

Metáforas aparte, la persistencia y metamorfosis del nacionalismo es cuestión permanente. Así como es improbable una explicación política de las crisis de legitimidad de la Argentina contemporánea sin incorporar el nacionalismo como cuestión, la implosión del imperio soviético se manifiesta en la “gloria de las naciones”¹, es impensable la comprensión de los regímenes de Oriente sin tener en cuenta el nacionalismo y la politización religiosa, y es inquietante la derivación de la “república imperial”² norteamericana en una suerte de *nacionalismo imperial* en la concepción hasta ahora dominante en el entorno del presidente Bush y sus intelectuales neoconservadores preferidos.

Si se atiende a lo que sostenían Aron, Bertrand de Jouvenel, Malraux –en el mundo intelectual francés del siglo pasado– o de un Pierre-André Taguieff en el actual³ así como Stanley Hoffman (1998) o Joseph S. Nye Jr. entre otros varios y significativos⁴ en el mundo académico occidental, desde hace por lo menos dos siglos la política mundial se organiza, desorganiza y reorganiza con

¹ Según la expresión que emplea la notable soviétóloga H elene Carrère d’Encausse.

² Esta vez la expresión alude a una difundida obra de Raymond Aron y su “razón razonante”.

³ Ver su colaboración en la revista política *Le Banquet*, N o 10, 1997.

⁴ Por ejemplo Joseph S. Nye Jr. (2003).

alguna forma de presencia militante de formas de nacionalismo, de pasiones y razones nacionalistas, aunque exprese un fenómeno paradójal: el nacionalismo es una formación ideológica muy “desideologizada”, y salvo autores de derechas e izquierdas ilustradas, es pobre en temas y en argumentos ideológicos. Potencia pasional, relativa pobreza conceptual si se lo compara con la variedad y riqueza de las doctrinas liberales, socialistas, libertarias e incluso tradicionalistas que circulan desde el siglo XIX.

La cuestión del nacionalismo es ciertamente espinosa. Su complejidad fue advertida por los padres fundadores de los estudios que, nos parece, estuvieron ausentes en ese siglo, pues no hubo un Tocqueville para el nacionalismo *antiliberal* que reaccionaría contra los nacionalistas liberales de la modernidad⁵.

Las tres primeras olas del nacionalismo se encuentran históricamente identificadas: a) el *nacionalismo “burgués”*, cultural y político, en la época de la construcción de los estados-nación modernos, nacionalismo liberal entre nuestros Sarmiento, Alberdi, Roca, Pellegrini; b) el *nacionalismo xenófobo* que impregna las pasiones de la primera y segunda guerra mundial, o guerras civiles europeas, y c) el *nacionalismo de liberación*, antiimperialista y anticolonialista, nacionalismo de importación e imitación, ligado a los procesos de descolonización, y fuertemente “etnicizado”.

Una cuarta ola llega en estos tiempos, con intensidad diferente, a casi todas las playas del mundo. Se la describe como un conjunto de *reacciones identitarias* contra los efectos “desestructurantes” de la globalización, como efectos suscitados por las asimetrías del mercado planetario que Stanley Hoffmann describiera con el sugerente título “*the clash of globalizations*”, en alusión crítica a la influyente y polémica obra de Samuel Huntington sobre la “crisis de las civilizaciones”.

Demonización postnacional del nacionalismo (¿y de la nación?)

La denuncia del “peligro nacionalista”, como fenómeno reaccionario, contiene semillas de verdad. Pero también de idealizaciones de lo *postnacional* hasta convertirlas en prédicas “*antinacionistas*”, léase: contra la nación. Si se atiende a ensayistas mediáticos como Mario Vargas Llosa puesto a críti-

⁵ Nos referimos a un Carlton J. H. Hayes y sus ensayos de los años ‘20 o a un Hans Kohn (1944), por ejemplo.

co político, o al senador italiano Giafranco Miglio –teórico de la Liga Lombarda (ahora del Norte)–, la sola democracia progresiva es la democracia de mercado y “la nación no debe ser reconocida”; ni siquiera un nacionalismo “regional”. Razonamientos pasionales aplicados al provecho de utopías separatistas que explotan las objetivas debilidades del Estado nacional contemporáneo. Pero necesitadas de reflexión crítica, porque esas utopías no suelen tener la cuota de desencanto que recomienda Claudio Magris (2003) para evitar la lógica totalitaria que desencadenan las utopías de los *militantes “puros”*. En suma: sucede en varias situaciones nacionales y regionales –téngase presente la crisis de la ex Yugoslavia, o la prédica secesionista de la ETA contra España, entre otros casos– que el tema postnacional evoca una fuga hacia adelante, la fragmentación indefinida de lo macronacional hacia microestados. Y en casos como la guerrilla vasca, evoca una lógica de exclusión totalitaria, una *racialización del nacionalismo* a la postre, traducida en régimen político concreto, *totalitaria*.

Esos desplazamientos, como se advierte y es preciso decirlo, no garantizan que los derechos humanos, que los derechos de las personas concretas, sean mejor guardados. No sólo hay mentalidades proclives a esa lógica de la exclusión, y una cierta “racionalidad de la violencia extrema”⁶, sino consecuencias inevitablemente perversas del cruzamiento entre nacionalismo y racismo. Como advierte Taguieff, la categorización racista de los individuos es una de esas consecuencias: asimilables y no asimilables. El grupo elegido como “portador de humanidad” y de pureza racial y política impide la asimilación del otro. La racialización del nacionalismo excluye en principio la solución prenatalista de la segregación, por lo que no hay lugar en el espacio nacional para el señalado. En rigor, la racialización del nacionalismo sólo autoriza la alternativa de la expulsión y de la *exterminación*. De donde el nacionalismo racializado selecciona, reduce, radicaliza y expulsa toda forma de moderación. Y ciega totalmente la dimensión *universalista* que el nacionalismo liberal había propuesto.

Ambigüedades del nacionalismo y cautelas históricas

El nacionalismo, los nacionalismos y sus metamorfosis como encarnaciones de valores y de normas, denuncian ambigüedades. Ideología

⁶ Ver “Racionalidades de la violencia extrema”, en Revista *Criterio*, Buenos Aires, abril 2004.

de ruptura liberadora, es también legitimación de la permanencia de élites de poder que lo invocan, apelación a la preservación belicosa de una identidad que se quiere sustancial. Pasiones de esperanza, de temor, de desesperanza, según los casos, los tiempos, las situaciones.

En un libro excitante y raro⁷ escribe un antropólogo serbio (Colovic, 1998), ferviente futbolero, examinando las pasiones nacionalistas del (excelente) fútbol yugoslavo. Tiene por averiguado que la identidad nacional yugoeslava, según sondeos confiables, se expresa para la mayoría en tres “entidades”: la Academia de Ciencias, la revista *Politika*, y el equipo de *Estrella Roja*. Se propone emplear sus habilidades de científico social en la comprensión del fenómeno *Estrella Roja*. Cada domingo registra cánticos y comportamientos de las “barras bravas”, cuyo modelo, su objeto de admiración son los *hooligans*. Cánticos impresionantes –que transcribe– prometen la “eliminación” de la barra enemiga –enemiga absoluta–. Esas barras bravas, frente a las cuales los hooligans parecen moderados ejecutivos enardecidos, serían a la postre “militarizadas”, como vanguardias del ejército serbio en las limpiezas étnicas...

El neonacionalismo del Este europeo es a su vez una movilización instrumental que invoca la necesidad de llegar al establecimiento post-totalitario de “la democracia”. Pero padece una suerte de dialéctica negativa por la cual la celebración de un “nuevo” nacionalismo convive con la precariedad notoria de una cultura política para la democracia.

En fin, la dimensión de liberación nacional pierde su estatuto de mediación: el movimiento nacional que invoca la democracia, se ensimisma en un movimiento de “elitismo populista”, que procura legitimarse como *nacional-populismo*.

Derivación antinómica que no nos ocupa en estas notas impresionistas: el antiracismo se identifica con el antinacionalismo. El antinacionalismo provee una fuente de crítica hiperpluralista del principio de asimilación. Y en nombre de ese extremo, el estímulo hacia el *multiculturalismo*, fenómeno contemporáneo aparentemente atractivo a los neoliberales, pero al cabo negador del verdadero pluralismo democrático. El pluralismo tiene una de sus traducciones sociales en el *melting pot*, en la “sopa nacional” de la unidad en la diversidad. El multiculturalismo, en términos norteamericanos, evoca el *salad bowl*, el plato que apenas contiene, sin mezclarse, sabores culturales eventualmente divergentes, y pluralidad (no pluralismo) centrífuga.

⁷ Ejemplar en mi poder debido a la generosidad del P. Jean-Yves Calvez S.J., experto en la Europa del Este y en las cuestiones soviéticas.

¿Factor de cohesión o factor de dominación?

Una última cuestión en este mapa ideológico tentativo que es hoja de ruta del nacionalismo moderno y contemporáneo. Es preciso forjar un *ars combinatoria* entre el análisis político y la historia para capturar al nacionalismo en una teoría. Los trabajos teorizadores han sido difíciles y los escritos analíticos sobre el tema plantean problemas numerosos de los que da cuenta una literatura abundante, con frecuencia casi inalcanzable para una lectura siempre actualizada⁸.

¿Qué papel juega el nacionalismo y dónde se juega en su caso? ¿Es la consecuencia de evoluciones estructurales o de estrategia de actores privilegiados? El “nacionalismo de los nacionalistas”, en la expresión consagrada por Raoul Girardet, ¿es un conjunto monolítico o se trata de opciones que coexisten en un mismo período, en una misma colectividad, complementándose o, incluso, enfrentándose? ¿Hay una “moral” del nacionalismo? Y en ese caso, ¿cómo interpretarla⁹?

Hay algunas lecciones importantes si se procuran ordenar ciertas teorías relevantes del nacionalismo expuestas por autores clásicos, modernos o contemporáneos. El nacionalismo como resultante *estructural* tiene clásicos como Ernst Gellner; para quien el nacionalismo evoca una lógica de homogeneización cultural; Karl W. Deutsch, la comunicación social; Miroslav Hroch, la emancipación de la sociedad o Eric Hobsbawm, el reciclaje identitario.

Como *recurso estratégico de actores* lo tratan Anthony Smith con énfasis en los intelectuales y la etnicidad; Louis Dumont, en la interacción cultural y su bloqueo como fermento del nacionalismo; John Breuilly como una lógica de reivindicación política, o de legitimación, en Guy Hermet.

Pero hay una comprobación que atraviesa varias de esas teorías, porque los énfasis señalados no las incomunican: el nacionalismo actúa en algunos casos como *factor de cohesión* y en otros como *factor de dominación*.

La experiencia indica que a veces es emblema de integración: justifica posiciones en la lucha por el poder, y será luego emblema de dominación desde el ejercicio del poder logrado, que se invoca como un medio para forjar o reforzar una solidaridad activa entre los miembros de la colectividad, y que luego se actúa como instrumento de dominación social o política o arma utilizada por los dominados con objetivos emancipadores.

⁸ Casi veinte años atrás Waldron y Ernst Haas dudaban del rendimiento explicativo de las teorías en circulación. Ver Waldron (1985).

⁹ Ver McKim y McMahan (2003). Entre los colaboradores, Robert Goodin aborda la siguiente cuestión: ¿por qué es a veces tan espantoso el nacionalismo?

Ejercicio frecuente de *dopieza* –como dirían los italianos–, se practicó en los años '70 en la lucha por la sucesión peronista entre el general Perón y Montoneros, así como en torno de la decisión de guerra por las Malvinas, en la que una causa nacional fue invocada para movilizar apoyos en pos de una eventual victoria energizante para un régimen militar en agonía.

En el escenario internacional ese doble discurso con eje en el nacionalismo tiene resonancias en casi todas las regiones del mundo, desarrollado o subdesarrollado, con democracias sólidas o precarias, en países y regiones de inmigración –especialmente– o en regiones con expectativas de autonomía o secesión. En situaciones de dependencia y en situaciones imperiales...

No sólo el nacionalismo sirve a la *dopieza*. La lectura de la historia revela que valores como el “federalismo” fueron proclamados o manipulados, según los casos. El historiador Enrique Barba publicó parte de la correspondencia entre Facundo Quiroga, López y Juan Manuel de Rosas poniendo en evidencia que Quiroga era unitario por sentimiento y federal “porque era la bandera de los pueblos”, según escribía a Rosas, quien no creía necesario revelar que él era un caudillo “federal”, pero de Buenos Aires, y por lo tanto actor estratégico con capacidad de dominación nacional reduciendo el poder a la unidad...

No es una experiencia clausurada. Siempre hay nuevos reaccionarios, derechistas o izquierdistas (por espíritu de sistema, por sectarismo que suele no habitar izquierdas y derechas en cuanto tales). Breve y cara lección.

Referencias

- Colovic, Ivan (1998). “Le football, les hooligans et la guerre”, en Popov, Nebojsa (Sous la direction de), *Radiographie d'un nationalisme. Les racines serbes du conflit yougoslave*, París, Editorial De L'Atelier.
- Hoffman, Stanley (1998). *World Disorders. Troubled Peace in the post-Cold War era*, Maryland, Rowman & Littlefield
- Kohn, Hans (1946). *The Idea of Nationalism. A Study in its Origins and Background*, New York, McMillan
- Magris, Claudio (2003) *Utopía y desencanto. Historias, esperanzas e ilusiones de la modernidad*, Barcelona, Anagrama.
- McKim, Robert y Jeff McMahan (comps.) (2003). *La Moral del Nacionalismo*. 2 volúmenes, Barcelona, Gedisa (Oxford University Press, 1997).
- Nye, Joseph S. Jr. (2003). *The Paradox of American Power*, Oxford, Oxford University Press.
- Waldron, Arthur N. (1985). “Theories of Nationalism and Historical Explanation”, en *World Politics*, Vol. XXXVII, N°3, abril.

Reseñas

Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a fines del siglo XX

Teresita De Barbieri

CLACSO-ASDI, Buenos Aires, 315 páginas.

Beatriz Silva Abelenda

A partir de la década de los '80 el debate sobre el género, como espacio de expresión del conflicto entre sexos, se desplaza hacia la política y lo político. En esta línea de análisis, se elaboran investigaciones –en los Estados Unidos– orientadas a estudiar los distintos aspectos de la acción de mujeres y varones en las cámaras legislativas. En Europa, los estudios se concentran en torno a la composición y comportamiento político en representantes femeninas y masculinos.

Teresita De Barbieri, investigadora de la Universidad Autónoma de México (UNAM) y de amplia trayectoria el estudio de la condición de las mujeres en las sociedades latinoamericanas, realiza un giro en sus estudios para focalizarse esta vez en explorar las relaciones de género dentro de un espacio privilegiado de la política institucional. El objetivo central de su trabajo es explorar las relaciones de género en la interacción del trabajo parlamentario de la LVII Legislatura mexicana. La elección de este tiempo y este espacio resulta oportuno para realizar aportes al estudio de género, dado que, el momento político del país es sumamente particular. Por una parte, el proceso de democratización ha avanzado

al punto de lograr por primera vez –luego de 70 años– una legislatura sin mayoría absoluta para ningún partido, lo cual obliga al Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta ese entonces partido de Estado, a construir alianzas y gobernar en el consenso. Los cambios en el régimen político, sobre todo luego de las votaciones del año 2000, rompieron la ligazón profunda entre el Ejecutivo y su grupo parlamentario, provocando el quiebre en la línea de autoridad y obediencia de las fracciones priístas. Por otro, existe un avance en la presencia femenina en la Cámara. El lapso 1952-1955 es el primer período legislativo en que se incorpora la primera diputada y en un proceso lento pero ascendente, se logra que en el período legislativo de estudio, superen el 15% de la composición de las cámaras, disgregándose en diputadas oficialistas (PRI) y opositoras (PAN y PRD).

En el desarrollo de esta investigación empírica se logran en tres etapas: la primera expone una descripción del universo de integrantes de la Honorable Cámara de Diputados (HCD) de ese período parlamentario por medio de indicadores cuantitativos cruzados con la variable de género, lo que permite caracterizar a los diferentes grupos parlamentarios. En una

segunda parte, el trabajo se focaliza sobre una muestra de 29 integrantes (15 legisladoras y 14 legisladores) elegidos en base a la proporción existente en la Cámara, por medio de un estudio de campo cualitativo. En la última parte, la autora desarrolla el análisis en torno a los resultados obtenidos desde los testimonios directos, asumiendo la limitación de este enfoque y la preferencia de no incluir otras fuentes documentales. La principal causa que motiva esta decisión es lograr un análisis desde la observación de las diferentes etapas de la vida política y no cerrar el problema del género a factores estructurales y deterministas o a dicotomías rígidas, sobre los que se han orientado trabajos anteriores.

Las dimensiones de la investigación propuesta abarcan dos ámbitos: el no público y el público. Por un lado, un espacio no público involucra la carrera femenina hacia la candidatura dentro de la estructura partidaria, y una vez lograda, el período electoral por la obtención de los cargos. En esta instancia, el libro describe la forma en que cada partido incentiva la participación femenina y le otorga un lugar en las listas a candidatos ya sea estableciendo cuotas o no, y cómo esto incide en la calidad de su tarea parlamentaria como así también en las oportunidades de desarrollo que las legisladoras podrán aspirar a tener en su carrera política.

Por otro lado, el espacio público se encuentra en la interacción en el parlamento propiamente dicho. La autora indaga qué tipo de comportamientos confrontativos y/o cooperantes desarrollan las mujeres en política. En particular, un aspecto señalado con frecuencia es el juego de la *seducción* (entre pri-

merizos en los cargos parlamentarios) y la *solemnidad* (legisladores experimentados). Mientras que la primera puede resultar un juego beneficioso, a la hora de suavizar asperezas, y perjudicial a la vez, en tanto sirve para sembrar dudas sobre la capacidad e integridad moral de los compañeros y compañeras de bancada, la segunda se encuentra en la confrontación estrictamente política de legisladores y legisladoras que se ubican en la cima de la jerarquía partidaria.

Las líneas que definen la división social del trabajo en las comisiones y en las sesiones de la Cámara, la escala de jerarquía en la relación hombre-mujer y un tópico no menor que remite a cómo las mujeres interaccionan entre sí en la labor parlamentaria, son los ejes centrales que trata el proyecto de la investigación. El techo político para una mujer se logra por medio de dos tácticas, o bien se las descalifica o bien se les asigna cargos o tareas irrelevantes. Sin embargo, a pesar de esta condición de inferioridad, la presencia femenina es un indicador de orden, tanto en los debates como en los trabajos de comisión, lo cual indicaría una contradicción. El texto propone algunas líneas en torno a superarlo, tales como: aumentar la cantidad y calidad de los cuadros femeninos en los partidos, en conocimiento y experiencia e incorporar a todas las áreas de tratamiento de gobierno, la perspectiva de género, lo cual contribuye a generar conciencia en la sociedad en general y en las mujeres en particular.

En clave comparativa con estudios impulsados en Gran Bretaña sobre el tema, se sostiene que en México el rol

legislativo no es una función del género ni está asociada a él, sino que es el tipo de banca (mayoritaria o plurinominal) y el partido lo que determina la tarea y el peso de los varones y las mujeres que llegan a la Cámara. El eje radica en que los principales partidos políticos con representación parlamentaria (PRI, PRD, PAN) tienen una percepción particular y diferente entre sí sobre el tema del género y en base a ésta resuelven sus conflictos y tensiones dentro y fuera de la arena parlamentaria.

A modo de reflexión final y siguiendo el hilo conductor del escrito, la autora entiende la LVII legislatura ha logrado

algunos avances no despreciables en la política de género, siendo en el plano individual donde todavía subsisten sentimientos y aptitudes que niegan la igualdad y alimentan conductas irracionales. Sólo un trabajo colectivo coordinado lograría la superación de estos obstáculos, tales como que la marginación es aceptada por las mujeres, de donde surge un interrogante que la autora propone como una futura línea de estudio: ¿la marginación femenina emerge de un imaginario tradicional o en tal caso, las mujeres no han logrado completar un período de aprendizaje necesario para saber reclamar su lugar?

Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955). Una interpretación histórica de sus decisiones políticas y económicas

Noemí Girbal-Blacha

Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2003, 275 páginas

Marcelo Barbieri Cappellere

El libro constituye una obra sumamente interesante, escrita con sentido crítico, donde se tratan en forma detallada hechos y discursos de la política y de la economía del gobierno peronista entre 1946 y 1955. En primer lugar es interesante mencionar que el período analizado es, probablemente, el más controvertido y el menos inocuo de la historia política y económica argentina. Desde lo fáctico o desde lo simbólico, cambió la estructura social, política y económica de nuestro país, y dichos cambios determinaron trazos tan hondamente marcados en la psicología social que más de medio siglo después continúan ejerciendo notable influencia sobre muchos de los lineamientos de la sociedad y de la política actual.

En el capítulo I la autora se encarga de delimitar claramente los alcances de su obra. Luego de una breve descripción del rol que juegan “el olvido y la memoria” (p. 21) en la historia, procede a la explícita descripción del objetivo del trabajo diciendo “...este estudio intenta reflexionar –a partir de la confrontación y desde la perspectiva histórica– acerca de las características, los cambios y las continuidades expresados a través del discurso oficial y de los hechos ocurridos en tiempos de la singu-

lar gestión peronista (1946-1955)” (p. 22). A continuación menciona dos hechos con los cuales podría encabezarse todos los libros de historia: a) “la complejidad de rutas por las que transita la historia hace casi prohibitivo fijar esquemas de evolución lineal” (sólo podría objetarse la palabra “casi”); b) “... la historia siempre es escrita por historiadores inmersos en un tiempo y en un medio que influyen en las explicaciones del objeto conocido que él nos proporciona” (p. 23). Continúa al capítulo I resaltando el carácter científico de la historia, cuestionado por unos y defendido por otros, para llegar al estado de la situación actual diciendo que “hoy se acepta la pluralidad de interrogantes, la diversidad metodológica y la variedad de fuentes, es decir, se acepta un mosaico de verdades que no son necesariamente complementarias y acumulativas” (p. 24). Culmina el primer punto del Capítulo I mencionando la literatura general que analiza el período y describiendo su metodología, la cual, basándose en la confrontación entre relato y cuantificación, intenta “construir –desde el juicio crítico– la explicación histórica referida a los mitos y las realidades, a lo simbólico y lo fáctico de algunos perfiles del na-

cionalismo económico peronista puesto en práctica en la Argentina entre 1946 y 1955” (p. 26). El capítulo culmina con dos ejemplos específicos donde lo fáctico y lo que queda en el imaginario popular toman caminos diametralmente diferentes: en primer lugar, en lo sucedido en torno a la repatriación de la deuda externa, proceso que tiene lugar entre 1947 y 1952. En este caso se intenta mostrar que lo que en el discurso sonaba como la condición necesaria para que un país pueda considerarse soberano, rico y capaz de dar vuelta una situación de endeudamiento en una de acreencia, en la realidad significaba un país cambiando su deuda externa en interna e incrementando la deuda total. El segundo ejemplo consiste en la nacionalización de los servicios públicos, estandarizando del gobierno peronista, que en realidad oculta situaciones complejas externas, dudosas operaciones financieras, compras de artículos con elevados niveles de obsolescencia y pérdidas de divisas.

El capítulo II, “Estado, economía y crédito a la producción industrial (1946-1955)”, comienza presentando los tres pilares institucionales sobre los que se basaron las políticas del gobierno: el diagnóstico socioeconómico elaborado por el Consejo Nacional de Posguerra, la reforma financiera de 1946 y el accionar del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Con un alto contenido de evidencia cuantitativa se intenta traspasar el velo discursivo para observar las verdaderas intenciones subyacentes, los cambios de rumbo en lo político-económico y las luces y sombras de la gestión peronista. En el mismo se expone por un lado lo fáctico,

en donde se analiza el origen y el destino de los créditos, los costos fiscales y sociales de los mismos, los ganadores y perdedores en las distintas etapas del juego representados por los distintos sectores industriales –en los cuales el gobierno vislumbraba los motores del crecimiento– y por el sector alimenticio y el campo que era castigado o premiado de acuerdo a la necesidad de divisas. Por el otro lado aparece lo mítico y lo simbólico del discurso oficial, y la interpretación que del mismo realizaba el pueblo, que aún hoy permanece casi intacta en la memoria colectiva. El capítulo cuenta con una rica y abundante evidencia empírica y numérica con datos sobre montos y destinos de los créditos, el desarrollo de los distintos sectores industriales, la participación de los mismos y de los demás sectores de la economía en las carteras crediticias de los bancos y muchos datos interesantes así como el detallado análisis de casos particulares. Esta abundancia de información detallada se repite a lo largo de todo el libro dando cuenta de una minuciosa investigación por parte de la autora, pero deben advertirse ciertas falencias en lo que al análisis de los datos se refiere, puesto que en reiteradas ocasiones se realizan comparaciones en monedas de diferentes períodos y datos en términos nominales sin considerar los efectos que la inflación tiene sobre los mismos. Quizá sería más apropiado para el análisis y la comparación de las variables económicas entre diferentes años (cuando existe elevada inflación), la utilización de datos expresados en términos reales (en moneda de igual poder adquisitivo) o presentando las cifras en función de otras va-

riables (por ejemplo, como porcentaje del producto).

El capítulo III constituye, conjuntamente con el anterior, el cuerpo fundamental del libro. Mientras el capítulo II enfatiza los cambios que trajo consigo el gobierno peronista, con un marcado apoyo a determinados sectores de la industria a pesar de los importantes giros de política económica que realizara a mediados de su mandato, el capítulo III pone mayor acento en las continuidades que en los cambios muestra el comportamiento del poder político con respecto al agro y a las industrias tradicionales, analizando los cambios en la legislación vigente, los créditos otorgados a estos actores y el peso que cobra el sector ante la inminente escasez de divisas, tal como lo señala el punto tres del capítulo “El cambio de rumbo y la vuelta al campo”. La autora expone claramente un punto que muestra el rol jugado por el sector de producción primaria en nuestro país “... la política agraria desplegada desde el Estado peronista, antes y después de 1950, se nutre tanto de las controversias como de los acuerdos que, en cualquier caso, terminan por reforzar el papel primordial, estratégico, jugado por este sector productivo en la economía argentina” (p. 119). Después de un interesante análisis de la relación entre el Estado, el sector agropecuario y el sector industrial y los cambios de la misma a través del tiempo, se presenta en el capítulo una serie de casos particulares cuyo estudio refuerza y puntualiza las ideas presentadas anteriormente.

En el capítulo IV titulado “Cooperativismo agrario y peronismo” se comienza exponiendo el desarrollo del

sistema cooperativo desde sus comienzos a fines del siglo XIX hasta la llegada del peronismo al poder en 1946. Más adelante se analiza la relación entre el Estado y los cooperativistas que, sin ser una excepción a la regla, tuvo un carácter ambiguo y pendular tanto en el discurso como en lo fáctico. Esta ambigüedad no resulta ajena a la explicada en el capítulo III. El cooperativismo, fuertemente asociado a la actividad agropecuaria, sufrió los mismos avatares, con la desventaja adicional de no llegar al año en que comienza la administración peronista con un poder político consolidado como lo tenía la oligarquía agraria tradicional. El capítulo muestra tanto los impedimentos como los alicientes que puso el gobierno del Gral. Juan D. Perón al desarrollo del movimiento cooperativo y los cambios de rumbo que se sucedieron en el cambio de década cuando el campo vuelve a cobrar una relevancia fundamental tanto para la economía como para las decisiones de política del gobierno.

Por último el capítulo V “El crédito a las empresas de cultura popular (1946-1955)”, muestra la dicotomía entre la aparente desidia con la que el gobierno trataba a la cultura –según se desprende de los discursos de la oposición– y la preocupación permanente del mismo por el control y el poder de los medios de comunicación y cultura, lo cual mostraba un cabal entendimiento por parte del Gral. Perón del peso de su discurso a la hora de legitimar poder ante “el pueblo” y la importancia de tener control sobre los canales por los cuales se transmitía. En este capítulo se muestran las políticas tomadas por el Estado orientadas a fortalecer y ex-

Reseñas

pandir la “cultura”, siempre y cuando el mensaje que la misma transmitiese fuera coherente con el discurso político imperante. El análisis de la relación Estado-cultura es abordado desde el estudio de dos instrumentos: por un lado la legislación creada a fin de enmarcar y controlar los medios de comunicación, con la creación de organismos gubernamentales que actuaban como vendedores y jueces de la información transmitida, y por otro lado la política crediticia desarrollada por el Estado para con las empresas del sector, otorgando préstamos a tasas menores a las del mercado siempre y cuando fuera aprobado de antemano el carisma del mensaje que se quería transmitir. Se realiza un detallado análisis de estos aspectos en el segmento radio-fónico, editorial y cinematográfico con ejemplos ilustrativos de la relación entre el Estado y la cultura y los distintos roles jugados por los actores más relevantes en este campo.

Un punto semi-ausente en la obra, que sólo aparece mencionado aisladamente en pocos párrafos, y que resultaría relevante para entender cuestiones importantes, es el contexto socioeconómico mundial y los paradigmas reinantes en estas materias en el ámbito internacional. La política y la economía no son ajenas a estas cuestiones, y la realización de una breve descripción sobre el tema ayuda a dilucidar razones detrás de las decisiones político-económicas de un país, por más cerrado que permanezca. Como conclusión, cabe mencionar que el libro resulta muy interesante y revelador a la hora de determinar y entender los cambios y las continuidades, los blancos, los negros y los muchos grises de la política económica del peronismo en el período 1946-1955, así como la importancia del discurso y de lo mítico, capitalizado por el carismático Gral. J. D. Perón, para transformar y disfrazar lo fáctico de manera tal que aparezca y permanezca tergiversado en el inconsciente colectivo.

Usos de la Transición a la Democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80.

Cecilia Lesgart

Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2003, 249 páginas

Victoria Gobbi

Aun cuando se ha escrito mucho sobre los procesos políticos de transición a la democracia en el Cono Sur, el libro que nos convoca propone una mirada diferente y, a la vez innovadora, para la ciencia política. Esta obra, tesis doctoral de Cecilia Lesgart –profesora en la Universidad Nacional de Entre Ríos– se cuestiona sobre el proceso de construcción conceptual que dio nombre a los procesos políticos inaugurados en Argentina en 1983 y en Chile durante 1990. A través de la revisión de textos escritos, eventos llevados a cabo en América Latina, proyectos de investigación y grupos de discusión institucionales e informales, la autora estudia la historia de la producción de la idea de Transición a la Democracia en el cruce de las décadas del '70 y del '80 como un proceso de innovación teórica que ocurrió antes de los procesos históricos que se inauguraron con las elecciones fundacionales.

El objetivo del libro es, entonces, presentarse como una síntesis analítica de aquellas producciones intelectuales. Asimismo, se propone mostrar la fuerza que esa idea tuvo para la historia del pensamiento intelectual de la región: cómo dio fin a experiencias políticas y cómo produjo nuevas expectativas.

Metodológicamente, la investigación se encuadra en la “nueva historia del pensamiento”, que entrecruza la historia conceptual, la intelectual y la semiótica histórica. A través de la lectura crítica de textos pasados y del estudio de las categorías fundamentales del pensamiento, permite analizar las maneras en que cada época se argumenta y conceptualiza a sí misma.

La hipótesis que adelanta la autora en sus primeras páginas y que atraviesa todo el trabajo da cuenta de que la producción y el uso de la fórmula Transición a la Democracia y la recuperación del término democracia fueron efectivos como armas contra los regímenes militares y como generadores de identidades grupales que impulsaron el movimiento histórico hacia nuevas realidades. Así lo expresa Lesgart: “no pienso que se pueda probar que los intelectuales llegaron hasta ellas por haber transitado el camino de la madurez intelectual, del mejor discernimiento teórico o del crecimiento político” (p. 18), sino que se constituyeron “más en una herramienta de combate y de denuncia en un momento político altamente adverso y menos en una categoría altamente rigurosa” (p. 98).

El libro está organizado en tres partes: la primera es la antesala al objeto de estudio propuesto por la autora, pues revisa las discusiones en torno al autoritarismo. En la segunda parte, núcleo central de la obra, Lesgart reconstruye la aparición de la fórmula Transición a la Democracia, la revalorización de la democracia política y los diversos usos que estos términos adquirieron. A modo de conclusión, la tercera parte se centra en las tareas pendientes que hereda el término consolidación.

La primera parte indaga, entonces, cómo a partir de la revisión del término autoritarismo se disparan nuevos usos y significados conceptuales. Por un lado, estudia el intento de diferentes intelectuales de delimitar el Nuevo Autoritarismo como objeto de estudio, resaltando las continuidades y discontinuidades con los autoritarismos pasados. Por otro lado, describe los diversos términos que se usaron para calificarlo: fascista, burocrático-autoritario y corporativista. Finalmente, la discusión en torno a la conceptualización de los nuevos autoritarismos decanta en otra disputa, aquella relativa a cómo entender el cambio político: si desde las tipologías de Estado o desde la categoría de régimen político. La decisión por ésta última, permitió que se desafiaron las visiones economicistas e instrumentales que se tenían de la política y se avanzara en la autonomía de ésta variable. Fue este proceso el que condujo a la elaboración de la fórmula Transición a la Democracia y a la revalorización del propio término democracia.

Entrando en la segunda parte, núcleo central del libro, Lesgart analiza el surgimiento de las discusiones que son

condición de producción de la idea de Transición a la Democracia, a través de la reconstrucción del contexto intelectual en que se produce esa idea. El congreso que en 1978 organiza CLACSO en Costa Rica representa la puesta en escena de la idea democrática y marca el inicio de un programa de reflexión donde el término democracia actuará como impulsor de nuevos rumbos teóricos.

A partir de allí, y más allá de los usos generales con los que se cargó al término democracia—como idea límite contrapuesta al autoritarismo y como reivindicación por el establecimiento de condiciones mínimas contra el uso arbitrario de poder— la pregunta que se instala en la producción teórica es la de *qué es y cómo se va a llevar a cabo la política democrática*. El intento de darle respuesta definirá nuevos usos y significados de la categoría: una concepción de la democracia política como variable independiente; el acento en las condiciones internas y en los actores domésticos que harán viable la democratización; preferencias teóricas por definiciones de democracia procedimental y la importancia de un pacto fundacional, constructor de un nuevo orden político.

Los diversos usos y significados que tuvieron a la democracia permitieron que a su alrededor se generara un consenso tácito y se reunieran nuevos y heterogéneos agentes que se identificaran con la misma. Este proceso es el que explica que dos grupos de intelectuales, que tienen como interlocutores argumentativos diferentes pasados, hayan justificado racionalmente el mismo punto de llegada: la democracia política.

El primero de esos grupos de intelectuales está formado por un conjunto de politólogos que acuñan el término Transición a la Democracia y se convierten en los primeros estudiosos del tema. Entre estos, la autora destaca a aquellos nucleados alrededor del proyecto de investigación del *Woodrow Wilson International Centre for Scholars*, cuyo resultado sería la publicación, en 1986, de los volúmenes “*Transitions from Authoritarian Rule*”. Estos politólogos desarrollan el uso de la idea de Transición a la Democracia como metáfora y como modelo. Su uso como metáfora espacio-temporal fue eficaz para transformar las nociones de cambio político, ya que al transmitir una idea de movimiento permitió pensar en un punto de partida y uno de llegada: desde el inicio, la democracia política fue el objetivo deseable *per se*. Como modelo teórico, su uso generó que, poco a poco, fuera transformado en un marco de referencia omniabarcativo con el cual se describieron y compararon diversos regímenes políticos, provocando innovaciones conceptuales en el análisis del comportamiento de los actores políticos.

El segundo grupo de intelectuales que justifica la democracia como el punto de llegada, es aquel que Lesgart denomina de izquierda intelectual. Éste está formado por aquellos que, con la instauración de los regímenes militares, reflexionan respecto de sus ideas y prácticas y renuevan, así, el pensamiento socialista en un sentido democrático. A través de un profundo proceso de revisión del marxismo anterior, someten a crítica todo su vocabulario y lo resemantizan a la luz de la democracia como expectativa, como proyecto de reforma

moral e intelectual. Mediante la lectura de Antonio Gramsci y a la luz de la experiencia italiana, pierden centralidad los análisis basados en las alianzas de clases y la idea de un sujeto preconstituido y revalorizan, en cambio, la autonomía de lo político como ámbito específico.

En sentido conclusivo, la tercera parte se ocupa de analizar aquellas tensiones que la acuñación y los diferentes usos dados al término Transición a la Democracia le legan a los primeros gobiernos civiles y cómo el concepto de consolidación se ve obligado a recoger aquellas tareas pendientes que la transición no pudo resolver.

Instalados los gobiernos fundacionales, el ideal democrático se enfrenta con la democracia como régimen político y se dirime, así, entre lo posible y lo verdadero. Esta tensión denota que el término democracia fue condensador de diferentes percepciones sobre lo que ella debía ser o cumplir. En consecuencia, se resquebraja lentamente aquel consenso inicial y se abre un momento para el desencanto. Éste se relaciona, al menos en parte, “como la quiebra de expectativas auto producidas medidas con el funcionamiento de la democracia como régimen político” (p. 237). Sin embargo, el desencanto fue desafiado por los intelectuales a través de la reinterpretación teórica de la categoría poliarquía, mediante un proceso de readecuación entre los modelos teóricos construidos y la marcha de los procesos históricos de consolidación.

Si bien durante toda la obra Lesgart destaca los problemas de ambigüedad conceptual en el uso de los términos, el estiramiento conceptual y la utilización

de categorías universales para analizar procesos específicos, considera que la importancia de los términos radicó en su nivel propositivo antes que en el analítico. Dicho en otras palabras: la existencia del desencanto da cuenta de la efectividad de la idea Transición a la Democracia y –de democracia política– ya que muestra la habilidad que tuvieron ambos términos en constituirse en ideales, en impulsores de nuevas realidades y su capacidad de moldear los procesos políticos. El desencanto indica que “el proceso de producción de ideas a partir de la tensión entre experiencias y expectativas, entre recuerdo y esperanzas, fue efectivo” (p. 242).

El comentario que me resta hacer es destacar la labor de la autora en la

rigurosidad, en el tratamiento minucioso y en la consistencia evidenciada en toda la obra. Si bien no es posible sostener que la producción de términos sea espejo del mundo ni que los proyectos políticos se elaboran a la medida de las ideas y categorías, es logro de Cecilia Lesgart demostrarnos que existen ciertos momentos históricos donde coexiste una íntima interrelación entre proyectos, ideas y términos elaborados previamente. En esos momentos históricos, los términos suelen crear y darle sentido a las representaciones del mundo, moldeando actores, prácticas y elecciones. El mayor mérito de Cecilia Lesgart es recordarnos la importancia de reflexionar sobre cómo se construye y emplea el vocabulario de la política.

Escritos sobre terrorismo

Ernesto López (comp.)

Buenos Aires, Prometeo libros, 2003, 138 páginas.

Pablo Alberto Bulcourf

En estos últimos años parece que las palabras escritas por Marx y Engels en el *Manifiesto comunista* han recobrado su valor profético, hoy más que nunca “todo lo sólido se desvanece en el aire”. Es cierto que los creadores del materialismo histórico pretendían señalar con esto el carácter revolucionario de la propia burguesía y con ello, su propia ruina. El 11 de septiembre de 2001 hemos asistido al acto mediático y globalizado de ver cómo dos aviones de línea norteamericana se estrellaban contra un ícono vivo del capitalismo: las torres gemelas del World Trade Center. La sociedad del riesgo quedaba instaurada en el comienzo del nuevo milenio dejando a la sociedad occidental perpleja. El terrorismo había pasado también a la nueva era. La política exterior de los Estados Unidos comenzaba a mutar hacia un unilateralismo por fuera de los consensos de la OTAN y las Naciones Unidas. Evidentemente la política internacional ha mutado, está cambiando vertiginosamente y, desde las ciencias sociales, es necesario un replanteo de las propias categorías analíticas con las cuales se intenta explicar y comprender la esquivo “realidad social”; como nos señala Octavio Ianni: “en la vía de los pueblos y naciones, tanto como en la de individuos y colectividades, ocurren acontecimientos

que señalan lo posible y lo imposible, lo evidente y lo inexplicable (...) Es probable que haya sido así en 1492 cuando Colón dio la noticia de que había llegado desde el otro lado del mar, luego corregido por Vespucio que anunció el nuevo mundo. En 1789 cuando ocurre la noticia de la caída de la Bastilla, en 1917 cuando los bolcheviques toman el palacio de invierno en San Petersburgo (...) Esta es la idea: hay acontecimientos que adquieren significados y connotaciones excepcionales, reveladores. Son eventos heurísticos por sus implicaciones históricas y teóricas. Pueden ser vistos como experimentos científicos, ya que tornan explícitos nexos, continuidades, discontinuidades, tensiones y contradicciones insospechados en un momento anterior. Es como si fuese una explosión que involucra a la realidad y a lo imaginario, de tal manera que luego se distinguen mejor relaciones, procesos y estructuras de dominación y apropiación recónditos, que no se percibían bien. De repente se derrumban los cuadros sociales y mentales de referencia de unos y otros, individuos y colectividades, en todo el mundo” (p. 11-12).

Esta obra colectiva nos invita a interrogarnos sobre estos cambios estructurales desde una mirada crítica hacia

fenómenos raros y distantes como la civilización del Islam pero cercanos por su capacidad destructiva a cualquier lugar del corazón de la civilización occidental. Desde ya los autores nos plantean la necesidad de reflexión y análisis de estos fenómenos sin escapar al compromiso ético ineludible de la investigación social.

Octavio Ianni nos plantea estos cambios bajo el simbolismo puntual del ejercicio concentrado del terror, aquello que en un momento todo lo cambia, todo lo cuestiona, todo lo inmoviliza, afirmando: “en un instante, en el centro de la mayor potencia mundial, dos de su más notables símbolos son agredidos y se desmoronan arruinados. En un instante, el poder económico y el poder militar, incluyendo el monopolio de la exploración y el monopolio de la violencia, son puestos en cuestión dejando de ser intocables. Son las dos principales expresiones de supremacía de las elites gobernantes y clases dominantes norteamericanas en el mundo. Simbolizan las telas, redes o sistemas con los cuales esas elites y clases se asocian con elites gobernantes y clases dominantes de la mayoría de las naciones del mundo. En este sentido es que el mundo asiste atónito y asustado, sorprendido y fascinado al derrumbe de dos pilares del neoliberalismo y del occidentalismo, esto es, del capitalismo” (p.12).

A partir del fin de la Guerra Fría y el desmoronamiento de los países comunistas del este de Europa la presencia de los Estados Unidos en el escenario mundial se hace todavía más evidente. Después del 11 de septiembre la administración Bush encara una campa-

ña tanto militar, política y cultural contra el “eje del mal”. Se produce una nueva polarización definida por y desde el país del norte. La maquinaria bélica norteamericana se orienta a combatir a este “demonio” bajo todos los medios posibles entrando en el campo de la ilegalidad y la violación sistemática de los derechos humanos; bajo la paradoja de salvar al mundo “occidental y cristiano” emplea toda su maquinaria para entrar en una vorágine de lucha asimétrica contra todo ámbito que no concuerde con el liderazgo de los Estados Unidos a escala planetaria. En nombre de la civilización “occidental y cristiana” se está extendiendo un proceso de control de individuos y colectividades que, paradójicamente, socavan los valores básicos que son pilares de la propia cultura a la que se intenta defender, según Ianni: “está en desarrollo un proceso de derechización con evidentes ingredientes nazifascistas. Se reducen o eliminan derechos democráticos conquistados mediante difíciles luchas sociales y se acentúan los controles jurídicos, políticos, militares y policiales sobre individuos o colectividades, organizaciones y movimientos sociales. Procesos que, en general, implican intolerancias étnicas, religiosas y otras, desde la xenofobia y el etnicismo al racismo y fundamentalismo calvinista secularizado” (p. 15-16)

La visión de Ianni nos retrotrae a la profética *noche polar* weberiana, a las consecuencias no deseadas del Iluminismo reseñadas en los intrincados laberintos de la *teoría crítica* de Frankfurt afirmando: “nótese, sin embargo, que la modernidad con la cual se alimenta la barbarie que germina y se expande

en los siglos XX y XXI es la modernidad de la razón instrumental, pragmática, sistémica, que se desarrolla y generaliza como técnica de mando, de apropiación y dominación, con la cual se consolidan y expanden las estructuras de poder en el contexto nacional y mundial. Estructuras éstas, por medio de las cuales las elites gobernantes y las clases dominantes, en escala nacional y mundial, administran las cosas, las gentes y las ideas, las formas de sociabilidad y los juegos de fuerzas sociales, los modos de ser y los estilos de vida. (...) Si, ésta es la realidad: el mundo está ampliamente organizado en moldes totalitarios. Se trata de un totalitarismo que se lanza simultáneamente, en diferentes niveles de la vida social, de forma difusa y generalizada, imperceptible y truculenta, inefable y evasiva. En la misma estela del nuevo ciclo de globalización, se desenvuelve la organización sistémica del mundo, con la cual se constituye, difunde y enraíza la cultura, la práctica y la ideología del totalitarismo” (p. 42-43).

Desde el plano analítico y semántico el trabajo de Héctor Saint Pierre plantea la necesidad de establecer claros criterios definitorios de los fenómenos ligados al terrorismo y el manejo de la violencia, remarcando la urgencia de esta necesidad teórica con claras consecuencias tanto para la investigación empírica como para su propia proyección política y claridad explicativa. Saint Pierre señala: “en verdad el terrorismo no es un fenómeno nuevo. Es tan viejo como la guerra, que acompaña a las sociedades desde sus principios. Los Estados, los ejércitos, las etnias, los grupos y los hombres aisladamente han

empleado el expediente del terrorismo, como forma de disminuir el coraje de su enemigos, para menguar su resistencia y facilitar la victoria. Desde asesinatos hasta etnocidios, pasando por genocidios y magnicidios, con el único objetivo de difundir el terror, la humanidad en todos los rincones del globo ha conocido, desde siempre, esta particular manifestación de la violencia. La tétrica característica que recubre con un manto de novedad este viejo flagelo tal vez sea su actual y creciente internalización (p. 48)

Por su parte la situación internacional emergente después de la Guerra Fría signada por un mundo bipolar heterogéneo ha dado paso, por lo menos en su gigantesca capacidad bélica, a la supremacía de los Estados Unidos. Este no es un dato circunstancial sino que se constituye en el cimiento del nuevo orden mundial, lo cierto es que los cimientos no están exentos de los sismos. El mundo actual se ha convertido en el *Mare Nostrum* de la potencia triunfante y esto va a producir fuertes tensiones, especialmente por parte de aquellos que no comparten la concepción norteamericana en materia política, económica y, principalmente, cultural. Como sostiene Saint Pierre: “la característica internacional del terrorismo puede ser nueva, pero no sorprende. En efecto, en un mundo cuya novedad consiste en la hegemonía incontestada de una superpotencia con intereses globales, donde la realización de estos intereses difícilmente se completa sin herir a otros, la colecta de odios se torna inevitable. Cuando ninguna acción diplomática es eficiente para defender intereses postergados, cuando ningún organismo in-

ternacional es suficientemente fuerte como para distribuir justicia entre intereses afectados, cuando ninguna forma convencional de violencia es eficaz para defenderlos, queda abierta la puerta para que el odio de la impotencia se manifieste o bien por encima de la regulación convencional de la violencia, o bien por debajo de ella, de manera incontrolable y algunas veces irracionalmente con relación a sus objetivos” (p. 48-49).

La necesidad de establecer los parámetros definitorios del fenómeno terrorista lo lleva a Saint Pierre a apelar a una detallada combinación del análisis sociológico, la ciencia política y la propia filosofía política para construir una definición clara, precisa y con capacidad analítica. Para Saint Pierre: “el terrorismo es una forma de violencia que se realiza en el ámbito psicológico del individuo. Su objetivo es producir una psicológica reacción en el individuo: el terror; esto es, un pavor incontrolable. El terrorismo es un acto de violencia que provoca una conmoción social, una acción social reactiva, esto es, una violencia que procura condicionar comportamientos, una relación de fuerza” (p.58).

La acción terrorista posee diferentes niveles a ser tenidos en cuenta. El análisis estratégico nos puede aportar elementos para la comprensión del fenómeno terrorista; es así como Saint Pierre nos señala: “nótese que la víctima preferencial y el objeto principal del terrorismo, la víctima que llamamos estratégica, no es herido o muerto en el atentado, la víctima táctica. El terrorista procurará provocar el mayor daño posible y por lo tanto intentará ejecutar su acción con la mayor visibilidad y la

mayor cantidad posible de víctimas, en el nivel táctico de la operación. Pero si el objetivo estratégico del terrorismo es provocar un pánico incontrolable, obviamente la víctima estratégica no puede ser nunca la víctima táctica, aquella que pierde su vida en el atentado (...) El fundamento del terror no es la muerte, sino la inseguridad que provoca, la certeza de la vulnerabilidad ante el accionar del terrorista” (p.61).

En su trabajo Khatchik Der Ghougassian nos revela el intrincado mundo de las diferencias entre chiítas y sunnitas dentro del ámbito del Islam. Estas diferencias han sido sustantivas y la falta de comprensión de éstas por parte de las potencias occidentales no ha servido más que para fomentar la no solución de las continuas problemáticas y tensiones en la región. Ya en 1979 se plantea esta paradoja ya que marca la entrada del islamismo en las relaciones internacionales con dos acontecimientos que involucran a grupos de ambos sectores, el triunfo de la Revolución Islámica en Irán y la resistencia a la invasión soviética de Afganistán. Las idas y vueltas de los Estados Unidos en el espectro signado por este tipo diferente de dilemas que ha planteado cada caso en Medio Oriente ha visto sus consecuencias en el actual terrorismo internacional de la región.

Estados Unidos, para el autor, no ha tenido la capacidad analítica y la *virtú* política de comprender esta situación, generando una escalada de conflictos cada vez más complejos y con consecuencias cada día más inesperadas. Der Ghougassian sostiene: “la falta de capacidad para distinguir el contexto político del terrorismo fundamentalista islá-

mico de corte chiíta de su vertiente sunnita profesada por al Qaeda creó los dilemas de balance de poder que Estados Unidos enfrentó en Iraq después de la derrota del régimen de Saddam Hussein y la ocupación del país a raíz de la intervención militar de marzo-abril 2003. Justificada con el argumento de ser parte de ‘la guerra contra el terrorismo’, la guerra contra Iraq en realidad ha sido la primera proyección de poder de la doctrina de guerra preventiva de Bush. Pensada, elaborada y promovida por un grupo restringido de pensadores neo-conservadores, la operación bélica falló en convencer al mundo de la existencia de un peligro claro y presente en materia de armas de destrucción masiva en Iraq. Tampoco generó el impacto deseado en la región. La caída de Saddam Hussein no conmovió al mundo árabe-musulmán. El resentimiento por la intervención, en cambio, fue profundo (p. 98-99).

Como han sostenido los autores anteriores, el terrorismo no es nuevo pero su contexto internacional ha cambiado sustantivamente en los últimos años. El terrorismo utiliza principalmente el terror y el miedo para dejar perplejas a sus víctimas indirectas, pero no hay un solo terrorismo. Ernesto López, partiendo de estas premisas, nos introduce en el terrorismo de base islamista estableciendo las categorías analíticas necesarias para la diferenciación de los contextos y tipos de estas prácticas. Al respecto sostiene: “podría afirmarse que en los tiempos que corren –diría con mayor precisión, el lapso que cubre los años 90 del siglo pasado y los primeros de éste– *el terrorismo internacional tiene un sustento predo-*

minantemente islámico. Me refiero a que dicho terrorismo es practicado por organizaciones radicales pertenecientes a lo que la literatura especializada acostumbra denominar *movimiento islamista*, un conjunto vasto y polifacético de actores, corrientes, organizaciones y tendencias que profesan el Islam y tienden a articular, de un modo u otro, religión y política (...). Rápidamente descripto, el *movimiento islamista* se caracteriza por seguir las prescripciones del Corán, en general, particularmente en lo que respecta a la continuidad o correspondencia que según aquél debe existir entre religión y política, lo que conduce a impulsar la amalgama entre fe religiosa e ideología política, a fusionar dirigencia religiosa y dirigencia política y, en último término, a propiciar la instalación de un Estado islámico que consagre dicha fusión (como ha ocurrido, por ejemplo, en Irán y, más tarde, en Afganistán de los talibán) (p. 1003)”. Desde ya es necesario aclarar que en todo el detallado análisis que realiza Ernesto López no se cae en generalizaciones estigmatizantes de la civilización del Islam, sino que se pretende aclarar las vinculaciones que ciertos grupos realizan entre política y religión inmersos en un contexto internacional complejo, sin posibilidad de lecturas lineales. Al respecto López señala: “también se ha intentado evitar simplificaciones groseras, a la hora de examinar la relación entre religión y terrorismo. Así como el ejercicio del terrorismo por parte del IRA irlandés no es una consecuencia del catolicismo, tampoco el ejercicio del terrorismo internacional por parte de grupos radicales islámicos

debe atribuirse de modo directo al Islam. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que ciertas aseveraciones del dogma y algunas interpretaciones de los llamados reformadores le han dado fundamento doctrinal por lo menos al ejercicio de la violencia” (p. 132).

Ernesto López considera fundamental trazar las diferencias conceptuales entre el terrorismo de Estado y el terrorismo internacional. El primero forma parte de las políticas públicas planificadas, adoptadas, implementadas y evaluadas por parte de los estados. En el segundo caso se trata de acciones tomadas por células subestatales con, principalmente, recursos y tipo de planificación muy inferior a las tomadas por los Estados, sin por ello disminuir la capacidad de sembrar el terror que estas organizaciones pueden lograr. De esta forma el autor remarca: “ambas, desde luego, coinciden en que lo sustancial en los dos casos es el ejercicio del terror. En el terrorismo de Estado el sujeto actuante, obviamente, es el Estado, que puede ejercerlo tanto contra su propia población (es el caso, entre otros, de la Argentina, entre 1976 y 1983), como contra la población de terceros países o regiones (es el caso, entre otros, de Estados Unidos e Israel). Habrá así un terrorismo de Estado aplicado localmente y otro desplegado en el terreno internacional (...) Me parece preferible, en cambio, reservar el concepto de *terrorismo internacional* para cierto tipo de acciones terroristas ejecutadas por actores subestatales. Estos pueden llegar a tener cierta clase de apoyo estatal, logístico, financiero o informativo, de algún o algunos Estados. Pero, desde luego, de manera subrepticia, soterrada, o, por lo menos no formal” (p. 104).

Si bien el trabajo de Ernesto López se centra en el estudio del terrorismo de base islamista en el actual período post Guerra Fría, no deja de dejarnos plantada la otra cara de la moneda, el terrorismo de Estado, generalmente perpetrado por los países que se consideran “garantes del orden” y portavoces de las “sociedad y los valores occidentales”. Esto despeja toda mirada ingenua del análisis y nos invita a la reflexión crítica y comprometida, sosteniendo: “pero, atención, no cabe hacerle lugar a la resignación, ni en el plano político ni en el académico. Quienes como yo nos ubicamos en esta última dimensión no debemos abandonar, bajo ninguna circunstancia, el examen crítico de la política práctica. Podemos no estar en condiciones de esclarecer cómo ha sido la gestación histórica de algún problema, pero nada nos exime de la responsabilidad de procurar comprenderlo y, por esta vía, de intentar efectuar algún aporte para tratar de superarlo” (p. 133).

Este libro es un intento por poder establecer algunos caminos analíticos a cuestiones recientes y complejas donde domina la incertidumbre y toda conclusión no deja de ser una tentativa para situarnos en un mundo de grandes cambios, en donde el terror permanece aunque muta y se despliega de múltiples formas. Esta obra colectiva también es un compromiso en donde la *ética de la responsabilidad* del frío análisis de los juicios de hecho no puede dejar de plantearse junto a la *ética de la convicción* en donde nuestros juicios de valor nos obligan a interrogarnos sobre las consecuencias no deseadas de una oscura película en donde somos a su vez espectadores y actores, aunque las más de las veces, de reparto.

Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner

Juan Gabriel Tokatlian y otros

Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004, 216 páginas.

Mariana Souto Zabaleta

Hacia una nueva estrategia internacional tiene como argumento central que “... Argentina atraviesa una coyuntura internacional y doméstica propicia para revisar, con los límites obvios que le imponen las circunstancias históricas, su inserción mundial” (p. 20). A partir de esta circunstancia el autor recorre, de modo sucinto pero comprensivo, una serie de temas centrales en torno a la revisión propuesta. A tal fin, no sólo se expresan consideraciones sobre el estado actual de las relaciones internacionales, sino también consideraciones en torno a los desafíos y dilemas internacionales de la agenda de seguridad y sus implicancias para Sudamérica. Sólo a partir de estas reflexiones es posible para el autor delinear perspectivas, premisas y propuestas para la política exterior argentina de los próximos años. Con la estructura descrita, esta obra, como el propio autor lo advierte en su introducción, resume el resultado de un trabajo colectivo en el que participaron como investigadores adjuntos Alberto Föhrig y Martín D’Alessandro, y en calidad de jóvenes asistentes Luciana Ledesma y Santiago Mónaco.

Para el autor, desde que Argentina necesita definir una gran estrategia en materia de política exterior, su condición de país periférico en el contexto

del siglo XXI obliga a “... identificar las amenazas probables a la seguridad del Estado y de la sociedad así como los desafíos al bienestar y a la autonomía, y planear los antídotos políticos, económicos, militares y de otro tipo para afrontar dichas amenazas y desafíos” (p. 27). Su evaluación del estado actual de las relaciones internacionales parte de una reflexión en torno a dos procesos centrales, a saber, la globalización y la democratización, y del análisis de cuatro conceptos clave de la política mundial: la soberanía, el poder, la seguridad y la identidad. A partir de ese análisis se propone una matriz que permite presentar tres escenarios posibles con especiales y diferenciales implicancias en las posibilidades y características de la inserción internacional de nuestro país.

En términos de Tokatlian, la estrategia debe concebirse teniendo en cuenta los nuevos desafíos y oportunidades de la realidad internacional de acuerdo a la cual las fronteras entre lo interno y lo externo se han vuelto borrosas, las políticas exterior y de defensa deben necesariamente combinarse, y los espacios estatal y no estatal requieren de una mayor complementariedad. Además, esta nueva realidad internacional está signada por una nueva lógica de primacía estadounidense en la que emergen notoriamente nue-

vas prácticas tales como el recurso al instrumento militar; la política exterior agresiva, el abandono del multilateralismo, la preferencia por coaliciones informales y la proyección de eventuales guerras preventivas. Es por lo anterior que el autor advierte que "... es urgente que la Argentina elabore una gran estrategia que combine los factores internos y externos, la política exterior y la política de defensa, y las fuerzas y esfuerzos estatales y no estatales" (p. 106). Para el autor, "el primer y natural ámbito en el que dicha *grand strategy* puede expresarse es el de América del Sur" (p. 111), combinando dos ejes simultáneos de acción: una política de control de daños y una política proactiva. Así, "Argentina debe evitar convertirse en un problema de inseguridad para sus vecinos cercanos, para la región sudamericana y para el continente" (p. 111), y además "... debe diseñar y aplicar una política exterior y de defensa convergente, (...) desarrollar y proyectar un perfil razonable en el frente regional y (...) aportar efectivamente la solución pacífica de situaciones críticas (p. 112).

El marco descripto constituye para Tokatlian una clara señal en torno a la necesidad de una política exterior alternativa a la vigente. Si bien se identifican logros transitorios y parciales en la política exterior implementada en el período 1989-2003, el autor señala que los dividendos de una política exterior "... deben ser apreciados en términos colectivos, precisos y nacionales y en el mediano y largo plazos" (p. 158). A partir de esta apreciación se considera que el modelo vigente de política exterior ha entrado en crisis atribuyendo a la "buena política exterior" una importancia central en la mejora del bienes-

tar y la seguridad de los ciudadanos. Para el autor, una buena política exterior debería incrementar el poder, la riqueza y la autonomía de un país, circunstancias que el autor no encuentra en la política exterior de los últimos años.

Así, su propuesta en torno a la política exterior parte de una serie de premisas. De acuerdo a Tokatlian, "... una política externa debe tomar en consideración los atributos de poder propios más la posición relativa mundial del país" (p. 177) y "... debe incorporar la cuestión de la identidad más el tema de las instituciones existentes" (p. 177). El modelo de política exterior propuesto resulta así de una combinación equilibrada de los enfoques realista y constructivista, de acuerdo a la cual la política exterior puede resumirse como una sumatoria de atributos de poder, posición relativa en la estructura de poder mundial, identidad nacional y calidad institucional. En este contexto, el autor indica una serie de premisas que deberían informar la política exterior; a saber; consenso, cambio, confianza, criterio, credibilidad, compromiso, capacidad, y consistencia.

La propuesta concreta es que "la política exterior de la Argentina debe apuntar, en esencia, a una diversificación activa con el propósito prioritario de construir poder, riqueza y autonomía" (p. 181). Esta estrategia de diversificación activa sustentada en los lineamientos identificados por el autor en el transcurso de toda la obra, se plasma finalmente en veinticinco propuestas concretas de orden político iluminadas por el anhelo de una nueva política exterior que tenga en cuenta los nuevos desafíos y oportunidades que presenta el actual contexto internacional.

Sin dudas, esta obra resulta de vital importancia para las reflexiones actuales en materia de política exterior argentina. Y esto desde que, además de su importancia en torno a las alternativas concretas de inserción externa de nuestro país, resulta gratificante para la comunidad local de internacionalistas contar con un planteo acabado de perspectivas, premisas y propuestas que provea una base de discusión sobre las disyuntivas que se abren

a partir de los desafíos y oportunidades del contexto internacional actual. Un verdadero debate en materia de lineamientos de política exterior debía superar las meras reflexiones contextuales, los prejuicios, y los planteos moralistas vacíos de contenido. El autor nos permite con esta obra una apertura renovada a la discusión sobre las posibilidades reales de inserción internacional que se abren para Argentina en los años venideros.

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.
7. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.
8. En ningún caso serán devueltos los originales.

