

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

Vol. 1, N° 2, Noviembre 2003

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 • N° 2, OCTUBRE 2003

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
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 229

ARTÍCULOS

La sociedad y la política, en necesidad
de ideología
Carlos Strasser 233

La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas:
el caso De la Rúa
Mario Serrafiero 247

Las reformas de los estados provinciales en
Argentina: hacia la construcción
de un esquema analítico
Martín Lardone 273

El doble voto simultáneo
Daniel Buquet 317

Continuidades y discontinuidades
tras el derrumbe político
Marcos Novaro 341

La democracia y los vaivenes de
lo público-estatal
Oswaldo M. Iazzetta 377

NOTAS

Sudamérica y el dilema de Colombia Juan Gabriel Tokatlian	411
--	-----

RESEÑAS

Partidos Políticos de América Latina Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg por Virginia García Beaudoux	425
El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina por Victoria Gobbi	429
La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas Theotonio Dos Santos por Mariana Souto Zabaleta	434
Introducción a la ciencia política (Nueva versión) Julio Pinto por Miguel A. Rossi	436
Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99 Ricardo Sidicaro por Martín Armelino	440
La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política Carlos Strasser por Enrique Aguilar	444

Editorial

Presentamos aquí el segundo número de la *Revista SAAP*, a través de la cual la Sociedad Argentina de Análisis Político sigue cumpliendo con una de sus finalidades esenciales: contribuir a la mayor difusión y desarrollo de la ciencia política en el campo científico, académico, docente y de la investigación, con el objeto de mejorar sus métodos, técnicas y resultados.

Desde su comienzo, esta revista —al igual que otras publicaciones en ciencias sociales de nuestro país— tiene la intención de ir incorporando las diferentes normas y estándares internacionales que rigen a las publicaciones científicas; sin por ello manifestar una preferencia por ninguna tendencia teórico-metodológica en particular, sino, por el contrario, asumiendo una actitud que pregona la pluralidad de enfoques e ideas.

En estos últimos años vivimos la paradoja de que, por un lado, se ha ido construyendo una comunidad científica más sólida en el campo de las ciencias sociales, pero al mismo tiempo, por otro lado, sometida a las limitaciones del subdesarrollo, el deterioro constante del nivel salarial de los investigadores y el encarecimiento de los insumos, todo ello circunscripto a su vez en un marco social general de exclusión y marginación sociales. En este sentido, la *Revista SAAP* pretende aportar un espacio más para la difícil tarea de la construcción social del conocimiento.

Esperamos que esta nueva entrega sea del interés de los socios de la SAAP. Manifestamos nuestro agradecimiento al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por su aporte para la realización de este número, y deseamos que constituya, junto a los congresos nacionales de nuestra asociación, un elemento más en vistas a la consolidación de la ciencia política en nuestro país.

Dr. Arturo Fernández

Artículos

La sociedad y la política, en necesidad de ideología

CARLOS STRASSER

FLACSO-CONICET

strasser@flacso.org.ar

Existe un acuerdo bastante extendido respecto de que la Argentina y, más en general, la América Latina, están manifestando la ausencia tanto como la necesidad de un debate político de fondo, en particular dado el balance finalmente desalentador de su evolución en las últimas décadas (a pesar de su recuperación democrática) y su situación actual verdaderamente crítica. El artículo postula la pertinencia de un retorno a la producción y discusión de mapas orientadores generales por parte de los científicos sociales y la intelectualidad, para lo cual revisa las causas del “apagón ideológico” contemporáneo y la propia noción y utilidad de las ideologías políticas en una democracia, tanto en contraste con la ciencia y la teoría políticas como en el marco internacional de estos días.

Existe hoy un acuerdo bastante extendido respecto de que la Argentina y —más en general— la América ibérica está hace tiempo manifestando la ausencia de debate político, de un debate político de fondo. Dicho esto, apuntaré seguidamente dos notas que ya son más propias (y, para acentuarlo, desde aquí mismo escribo en primera persona). Una es que la falta de debate se siente a causa —y en medio— de evoluciones y contextos o circunstancias que estarían reclamándolo a los gritos. La segunda, que si la razón del caso parece por tanto clara, y digo *me* parece clara, explorándola un poco se complica. Pero podemos debatirlo todo, justamente. A partir de este punto se verá si ello vale o no vale la pena. Comienzo entonces por asentar lo primero para pasar luego a lo otro.

I

Después de cien a doscientos años desde su independencia, en plena *globalización* y un desarrollo entre espectacular y asombroso de revoluciones comerciales, financieras, científicas, y de invenciones y recursos tecnológicos que parecerían fantásticos si no se estuviese haciendo uso de ellos cada día, los países de la región pasan contemporáneamente por situaciones de verdad críticas y se dejan ver en buena medida como frustrados, hasta agobiados. La mayoría de ellos ha vivido más de una “década perdida”, según se llamó en particular a la de los pasados años ochenta, en rigor, no la única (Chile es seguramente la excepción más notable, y luego el México del NAFTA); o cursó procesos sociales y culturales, económicos y políticos, cuyo balance y saldo a la fecha, aun computados los progresos habidos, resultó decepcionante y hasta desalentador, así se hayan abierto recientemente algunas puertas a la esperanza (en Brasil, por ejemplo).

En la actualidad, para señalar lo más grave, el número y el porcentaje totales de individuos y familias en la pobreza o la miseria, lo mismo que el de “excluidos”, ha aumentado contra todo optimismo y cualquier expectativa mínimamente prometedor: se cuenta por decenas y decenas de millones, crece y crece, es ahora más que inmenso, apabulla. Las cifras revelan transparentemente un alcance trágico de la condición humana en el área tanto como, en igual medida, significan una ofensa brutal a la dignidad más legítima y necesaria de lo que es propio que llamemos *personas*; esto es, de una inmensidad de personas, una por una. Son, estrictamente, números patéticos. A tenor de ellos, la comunidad iberoamericana está apreciablemente degradada, cual si se la hubiese “echado a perder” y ello de tal modo que una parte considerable de las generaciones en vida se encontrasen ya heridas sin remedio, es decir, como heridas de muerte para una vida decente. Otro dato preocupante —y correlativo, sin duda— lo constituye el sentimiento de inseguridad y la profunda sensación de *malaise* que existen todavía más ampliamente extendidos, casi generalizados¹.

¹ Lo están también en otras partes, aun en Europa occidental, donde un autor reconocido define el sentido de la citada “inseguridad” mediante la voz alemana *Unsicherheit*, la cual —subraya— comprende no sólo inseguridad sino también desprotección e incertidumbre. Véase Zygmunt Bauman, *En busca de la política*, Buenos Aires, FCE, 2001.

Para peor —y nuevamente en relación—, los propios regímenes democráticos que alcanzaron o recuperaron nuestras repúblicas se encuentran notoriamente en deuda consigo mismos, cuando no, de remate, deteriorándose, involucionando y en peligro². El trasfondo de Occidente, encima, si no y quizás del globo todo, muestra hoy una amenazante ruptura de los fundamentos mismos de nuestra civilización y la Modernidad entera. De hecho, la guerra en Irak lo expuso con toda evidencia.

¿Por qué sucede esto? ¿Quién o qué rige esta historia? ¿Qué criterios siguen los gobernantes y las dirigencias? ¿Con cuáles parámetros están ellos y estamos todos midiendo? Las preguntas son múltiples, se suceden; y acucian. En cuanto a la más inmediatamente relevante, tal vez la pregunta final para nosotros en la América ibérica, sería cómo sortear, si acaso, esa especie de pantano tan espeso que nos cerca, uno tan estancado y *per se* —en el plano moral— realmente espantoso. Y apuntando a qué objetivos, guiados finalmente por qué valores.

En otras palabras y en resumen: la realidad latinoamericana general tiene demasiado de insana, en sentido estricto. Por tanto, se ha vuelto ya ineludible y el máximo de urgente considerarla *in totum* y luego debatir las vías de escape a una tierra más firme, también más feraz, colectivamente más productiva, lo necesariamente más reconfortante y amable; una en la cual “hasta los pobres” vivan, si no en igualdad —ese horizonte tan ilusorio, aunque irrenunciable como utopía—, no menos que “humana” y dignamente.

II

Asentado lo anterior, sin embargo, nada quita que a la idea del debate haya que sacarle más la punta. Ahora, al hacerlo, como dije, la tarea se complica. Pero puesto a ella propongo lo que sigue.

² Más allá de casos nacionales determinados, remito en general a dos libros míos recientes, *Democracia & Desigualdad. Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX*, Buenos Aires, CLACSO, 1999, y *La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

1. Lo que está faltando —ésta es mi idea— no es un debate a secas y experto: es debate ideológico. Ideología, producción ideológica, sencillamente (aunque no tan sencillamente; véase más abajo).

Debates, después de todo, tenemos, y tenemos más de lo que suele reconocerse, incluyendo —aun en la propia y muy denostada TV, pero más bien en la de cable— debates de cuestiones teóricas o prácticas significativas que son más o más serios, aunque siempre corridos por la brevedad de los tiempos. Es cierto, empero, que en la misma televisión son muchísimos más los intercambios triviales, meras *dis*-tracciones de lo cotidianamente fundamental, sobre todo en la TV “abierta”; o el puro y tantas veces banal cuando no estúpido e imbecilizante entretenimiento de las “confrontaciones” que sólo buscan la publicidad, el *rating*, o aun el voto ciudadano, pero al modo marketinero. En fin, me refiero en particular a la TV porque es, de lejos, la mayor y más impactante creadora de sentido en la sociedad contemporánea. Pero no se trata de ella sola.

Sea como fuere, lo que apenas habría, insisto, es en realidad debate franca y básicamente ideológico (con la relativa excepción de algunos medios académicos o de cultura en los que ahora está quizás reasomando, pero como reservado a sus miembros o el sector y de circulación obviamente reducida, en suma escasa, por más que “los intelectuales” tengan siempre su peso en la sociedad). Subrayo: falta debate *ideológico*. Además, realmente *público*, que consiga extenderse a la sociedad y envolverla.

2. Podría decirse que ello es así porque hace ya unos cuantos años —retomo los términos— las ideologías cayeron públicamente en el descrédito y/o se “pasaron de moda”. Un hecho indiscutible. Sin embargo, si dejásemos la cuestión en este punto podríamos estar llamando a confusiones graves. Se impone por tanto aclararla y precisar más qué tipo de debate, en verdad, es el que en mi opinión está faltando.

Por lo pronto, ya eso mismo del *apagón ideológico* de nuestra época no sucedió por ninguna casualidad, ni tampoco, en rigor, por un cambio cultural antojadizo de moda o de humor; sino por “muy buenas razones”. La experiencia del siglo XX, es decir, la dominante en las largas décadas (desde principios del siglo hasta bastante después de la segunda posguerra) durante las cuales imperaron las ideologías “fuertes” y unos proyectos

“refundacionales” extremos, hasta dementes, fue una experiencia de crueldades inenarrables y de fracasos no menos enormes que estrepitosos. Tras ello, por supuesto, resultó lo más natural y comprensible que “la ideología”, “las ideologías” y todos “los ideólogos” se hundieran en un pozo negro oscuro. ¿De qué hablamos, entonces?

Cabe un par de apuntes más, antes de pasar a verlo. Aquel resultado que recién mencionamos no sólo trajo un escepticismo y retraimiento lógico de casi “todo el mundo”, o un ancho desinterés por la propia política y todo lo demás que hoy nos consta, así nos hayan aliviado en el mismo tiempo una cierta recuperación general del Estado de derecho y la expansión de los movimientos por los derechos humanos. Trajo, además, la contrapartida del neoliberalismo, una ideología no menos fuerte que las anteriores *pero* presentada como saber y técnica puros, y cuyas consecuencias sociales, especialmente, se probaron nefastas en todas partes. En el ínterin, no obstante, muchos intelectuales antes de espíritu crítico tendieron —o ya venían inclinados— de hecho a “borrarse” política y hasta moralmente, fuese por “mala conciencia” o por “vergüenza ajena”, o también por razones más prosaicas “de mercado”. Asimismo muchos científicos —entre ellos o fuera de ellos— optaron a la vez por volcarse *completamente* a sus disciplinas o como expertos a las políticas públicas, y, dentro del plano académico, mayoritariamente a filosofías de un tipo más bien logicista o bien al examen de las instituciones de gobierno —en las que, realmente, y “por culpa” precisamente de los ideologismos, hasta entonces habían parado poco o nada, pese a que en la práctica suelen tener una importancia hasta decisiva.

Excepto lo último (y aunque ahora, por el contrario, no pocos de aquellos científicos parecen “de rebote” haber *sobre-estimado* la trascendencia de lo suyo), la consecuencia del proceso fue que hace ya un tiempo vinieron a abandonarse y por tanto a faltarnos los mapas generales que pueden decirnos dónde están los grandes ríos, las llanuras, las montañas, los valles y las ciudades (o las salinas y las ciénagas) de la política. Señalarnos no sólo su ubicación sino también las distancias, las comunicaciones o los cruces, precisar los obstáculos entre medio. Asimismo, dónde estamos situados los humanos. Es a lo que aludo por ideología y lo que, entiendo, hace al papel útil que ella cumple. Paso ahora a esto.

3. ¿Abogar por la ideología? ¿A quién y cómo se le ocurre, si consideramos la historia del siglo XX y la que ahora mismo está corriendo ante nuestros ojos o lo que enseña el conocimiento acumulado más serio? Treinta años atrás, a comienzos de los 1970, yo mismo protestaba vehementemente en contra de ella³. Así, la anterior es una buena pregunta.

A su propósito, la del penúltimo párrafo era una metáfora quizás bonita o elegante, quién sabe, pero de hecho operacionalmente pobre de toda pobreza y que apenas sirve para lo nuestro. Si, de otro lado, no alcanzaría el espacio aquí disponible para ventilar debidamente el asunto, dada en cualquier caso la pertinencia de la pregunta avanzo ahora con las precisiones posibles, en tan pocas páginas, alrededor de la noción de ideología que tengo en mente.

Elijo al efecto un camino indirecto pero relativamente fácil. Empiezo así por decir que, comparadas uno a uno, resulta manifiesto que las ideologías valen cognoscitivamente menos que una buena filosofía y que las teorías de índole científica, lo cual no quita, sin embargo, que aun estas últimas sean siempre en parte ideológicas, incorregiblemente, mal que nos caiga a todos, buscadores congénitos de *certezas* y seguridades como somos⁴.

Las teorías científicas, para detenernos en ellas, son una construcción que combina lo que se sabe o cree saberse —el llamado conocimiento objetivo— con suposiciones más o menos fundadas y atrevidas a propósito de lo que no se sabe, o no se sabe “todavía”. Las ideologías, en cambio, una especie de decantación y vulgarización —según cada usuario y corriente— de lo establecido en la o las teorías, pero una *vulgata* que a la vez se infiltra con valores y metas por los que cada cual apuesta o se abstiene y que conlleva una dosis de ilusión o de fantasía a la que los

³ En el prefacio y el epílogo de un estudio epistemológico que ya era decididamente anti-positivista y anti-cientificista, *La razón científica en política y sociología*, Buenos Aires, Amorrortu, 1979 (primeramente publicado entre 1974 y 1975). Pero el contexto entonces era muy distinto. Lo que en esos años así y todo preocupaba era cuántos científicos sociales se habían cruzado de una ciencia sin Política a una política sin Ciencia, o de un extremo al otro, entregándose sin mucho más al voluntarismo.

⁴ Esta ansiosa necesidad humana de conocimiento cierto y seguro es simplemente un *datum*, uno que -en la modernidad- explotaron a fondo Bacon y Descartes para refundar no sólo la filosofía sino, más en general, el pensamiento (aunque los dos cayeron entonces largamente en un metodologismo pro-certezas contrario a la educación y la expresión más discursivas). Véase a este respecto mi libro citado en la nota anterior.

hechos mismos, o las incertidumbres, si no las “segregan” ya *per se*, “autorizan” y hasta invitan.

Puede entenderse de allí mismo el papel de mapa más colectivo que poseen las ideologías y la función general que cumplen. Respecto, por ejemplo, de las instituciones y su funcionamiento o provecho, o de las políticas públicas y su éxito, para volver a algo mencionado, facilitan al grueso de la ciudadanía —que es alcanzada por el discurso ideológico como no lo es por los estudios filosóficos o la investigación científica— el conocimiento de los criterios que se emplean, las mediciones por lo menos “a ojo” de sus resultados y/o consecuencias, y las evaluaciones para actuar *políticamente* de una forma o de otra. No hay mejor modo a ese propósito; en realidad, no existen alternativas. Y, como decía el propio Aristóteles respecto de la utilidad de la retórica, ya más cerca de la ideología, o de su carácter no tanto verdadero como verosímil, si viene (a) para entretener a las audiencias, también (b) ilumina el entendimiento de la gente y (c) la mueve⁵. Esto, b y c, en política, especialmente en las democracias, es fundamental, casi no hace falta decirlo. Hace a la activación de los individuos para su misma *ciudadanía*. Sin lo cual no hay ni puede haber repúblicas democráticas (más en serio).

Para cerrar esta parte, sólo agregaré que los mapas de los que hablo —las ideologías políticas o sus formulaciones y aplicaciones— desde el punto de vista racional *pueden* ser “suficientemente” responsables, dentro de todo. Ya alcanza y sobra con los factores y los motivos real y estrictamente “opcionales” desde el ángulo axiológico y el epistemológico o cognoscitivo para, en cualquier caso, marcar todas las personas sus diferencias entre sí e identificarse políticamente. Ello, así no cupieran más a la fecha, quizás, oposiciones abismales como las de medio o un siglo atrás, simplemente porque nuestra civilización ha *vivido* o experimentado ese tiempo y lo ha juzgado; y también, encima, porque desde entonces *cambió* como tal notoriamente, sobre todo en las últimas dos décadas.

⁵ Aristóteles, *El arte de la retórica*, Buenos Aires, Eudeba, 1979. Según Aristóteles, el objeto de la retórica, la *disciplina* argumental propia de la Política y el Derecho, es la persuasión, no ya la demostración, propia de la Ciencia. Entre contemporáneos, véase Chaim Perelman y L. Olbrechts-Tyteca, *La nouvelle Rhétorique: traité de l'argumentation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1958. Y también aquí remito a trabajos míos previos: véase *Filosofía de la ciencia política y social*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1986.

Lo bastante responsables, he dicho. En defecto de serlo, desde ya que en su medida, recaeríamos seguramente en las ideologías (al menos, en la clase de las ideologías) que conocimos antes de ahora y cuya experiencia o lección de experiencia, sobreentendiendo, habría empero que incorporar sin falta en cuerpos *aggiornados*. Fuera de eso, está claro que ellos serían, todavía y siempre, inevitablemente, socialistas o conservadores o liberales o católicos (etcétera), en cuanto nunca deja de haber *valores* en juego, y cosas que no *sabemos* a ciencia cierta, una variedad de *creencias*, y por tanto *elecciones* individuales o de conjunto; pero en lo demás pueden —y deberían— estar puestos al día, cada uno, tanto como resta y es posible.

Por lo pronto, *todo* lo que pasó con el comunismo, el fascismo, el nazismo, los nacionalismos y los desarrollismos o los populismos, los autoritarismos más próximos, como también y últimamente con el neoliberalismo y, más en general, con otros cuantos programas que se proclamaron “occidentales y cristianos”, o lo que pasa aun con la propia “democracia real” de nuestra época, es para que lo ignoren sólo y exclusivamente las mentes más facciosas y de suyo cerradas. A todo evento, tendremos que analizar, seguir analizando o volver a analizar y rediscutir esos fenómenos y procesos. Por lo demás, tampoco cabe que escapemos de los datos y las estadísticas e incluso las encuestas de opinión que existen disponibles —aunque también ellos den, de todas maneras, para lecturas e interpretaciones quizás y en parte encontradas— sólo que algunos, básicos, son como graníticos, y en ninguna lectura o interpretación se justificaría obviarlos.

En cualquier caso, y cerrando el acápite, dejo aquí dos apuntes. Primero, una ideología política implica pérdidas pero también premios; pérdidas en términos de conocimiento propiamente dicho o en todo caso no falsable, premios relativos a números de participantes en la información, el análisis y el diálogo, y a propósito de una cultura y una sociedad o vida política democráticas. Segundo, ninguna ideología, sólo por serlo, deja de estar sujeta a la crítica racional a que ella misma se exponga; de hecho, todas quedan expuestas “positivamente” en cuanto se perfilen de modo más nítido, así como “negativamente” en tanto lo hagan de forma vaga y borrosa. En ambos casos hay lugar para una determinada crítica racional de ellas, incluso si por definición le escaparán siempre en algún grado. Pero, de verdad, en materias político-sociales no sucede nada muy distinto sino y sólo un tanto más preciso y controlable con lo que se considera “científico”.

4. Una nota última en el presente capítulo. De lo mismo que expresé algo más arriba resulta la *necesidad* de la ideología como discurso que *reduce* la realidad, siempre tan compleja, a mapa indicativo; a realidad-compleja-tal-como-puede-entendérsela-y-enfrentársela, o sea tal como puede ser abarcativamente manejada.

Si las personas tuviéramos que “acabar” de modo *stricto sensu* irrefutable con tanto estado de cosas o situación “densos” como hay para descifrar, en rigor no llegaríamos a formular ni proponer nunca ningún proyecto político más o menos —pero suficientemente— comprensivo, articulado y sensible. De hecho, aquella exigencia haría un *desideratum*, un imposible, no tiene factibilidad, tanto menos en el espacio de una y cualquier vida o generación⁶. De donde, precisamente (le recuerdo al lector un apunte de más arriba), incluso las teorías científicas son, en parte, también ideológicas. Insuperablemente.

Y paso ahora a las *cuestiones* de nuestro tiempo que son abordables desde la ideología y deberían, por tanto, ser abordadas.

III

1. No son precisamente pocos los temas fundamentales que se han desvanecido en estas décadas en el aire junto con “las ideologías”; que ya no se colocan sobre la mesa ni se debaten, y cuyo planteamiento no nos guía. A modo de ejemplo: no se tematiza más la idea del autogobierno, esa aspiración política tan antigua (¿tiene ella todavía sentido?); o casi no se habla de las democracias que querríamos y de las que serían posibles, ni de cómo podrían serlo (lo que se estudia, hasta donde se estudia, es más bien cómo operan las que tenemos); la idea y el papel mismo del Estado se discuten mucho más en la filosofía propiamente dicha que en la ciencia, la sociología y la teoría políticas *stricto sensu*; el análisis político del capitalismo se ha desvanecido —y el del socialismo, archivado en el desván de los trastos viejos—. Todo eso, estando, como estamos, en la situación que dije más arriba en el primer capítulo: en una condición que de verdad urge repensarlo todo.

⁶ No me canso de citar a Tocqueville al respecto: “Si el hombre tuviese la necesidad de probarse a sí mismo todas las verdades de que se sirve diariamente, no acabaría nunca, por cierto; se entretendría en demostraciones previas, sin adelantar un paso”, *La democracia en América*, II, primera parte, cap.1.

Ignoramos y nos desentendemos de cuestiones fundamentales, reitero, o damos las respuestas por sobreentendidas. Sin embargo, no podemos remitirnos sin más a las “lecciones” de la historia, pues éstas se suceden, y se acumulan, pero no van todas en la misma dirección, incluso se contradicen. No son ellas tan obvias, por cierto, aun si algunas han sido en sí mismas patentes.

Además, quiero mencionar aquí de nuevo que, a propósito de los asuntos político-sociales mayores y más graves, el límite entre la ciencia o el conocimiento y la ideología no es siempre tajante sino, habitualmente, más bien difuso. Peor para el caso, tampoco existen *sistemas* completos de saber o de sabiduría, ni muchísimo menos. Ni —tiro de gracia— existirán en el futuro. El estudio, la reflexión y el debate son en la materia nuestro mismo sino y lo serán constantemente. Lo que digo, por tanto, es que los apliquemos a las cuestiones fundamentales que le dan o le quitan el mejor sentido a nuestras vidas. Esto, como racionalmente se pueda, como se puede. Y según los valores no cuestionables ni cuestionados, los centrales, los más elementales, de esta civilización que es la nuestra. A todo evento, ni el libre comercio ni el estatismo (etcétera) están entre ellos; son apenas una función suya, una con-secuencia o un medio, o, por otra parte, su objeto, todo a considerar según aquellos valores, las circunstancias y las diversas *Anschauungen* o teorías.

A propósito de lo último, y de las últimas, conviene realizar aquí un excursu antes de llegar al cierre de la pieza.

2. Hacia (y hasta) el siglo XVIII la teoría política —aun con sus diferencias entre autores y escuelas— aceptaba que era la política la que daba existencia plena, organización y sentido a la vida de las entidades con el nombre de países, ya para entonces o desde entonces Estados-naciones. Recuérdese tan sólo a Hobbes y, en la misma línea, a Locke y Rousseau después. Un “contrato político” entre todos o entre la comunidad y el gobierno, según el caso, daba objeto y forma a cada unidad. Pero ya en ese tiempo y desde entonces surgieron los Montesquieu, Hume, Adam Smith, Burke, y sus teorías entre más “orgánicas”, “históricas” y “sociales”. (Para no salirme de la modernidad, evito remontarme a antecedentes más viejos ni a sucesivas variaciones en el tiempo).

El “descubrimiento” de la Sociedad por los últimos, tan agudamente narrado por Hannah Arendt, Robert Nisbet y Sheldon Wolin, veló tanto

como redujo entonces el papel de la política y el Estado. Según las nuevas perspectivas, el orden social era y es la obra, en rigor, de una variedad de instituciones “heredadas” y sucesivamente practicadas sin ruptura, las cuales ajustan de hecho la vida de los individuos y el conjunto de ellos pese a haber tantas distinciones según cuna, riqueza, status, educación, derechos legales, y, de ahí, encontrarse clasificados y diferenciados los individuos en rangos y estamentos o clases, o por autoridades locales en ejercicio del mando; y un orden informado por la religión y la familia así como legitimado por un sistema complejo pero integrado de costumbres, leyes, creencias, en definitiva valores, que, a su turno, el poder debía/debe proteger.

Contra la tesis de los politicistas, la idea de esta segunda corriente vino a decir que la sociedad es el resultado último de incontables autores anónimos, extravía su origen y forma en las penumbras de la historia, se basa en un sustrato desenvuelto como insensiblemente por una mano invisible, y conduce a la dispersión del poder (no dejemos de registrar que aquellos clásicos y escuelas que citamos estaban movidos por su temor al despotismo, cosa política, y en consecuencia *querían* dicha difusión del poder así como el gobierno “limitado”). De tal modo, toda re-constitución política auténtica, toda re-forma profunda y, tanto más, cualquier re-ordenamiento sobre la base de una *tabula rasa*, de ningún modo podrían lidiar con semejante complejidad y llegar a nada positivamente útil. Al contrario, serían utópicas y peligrosas, esclavas de un sinfín de consecuencias no queridas.

Desde luego, el reverso de esta segunda moneda teórica implicaba e implica una cierta dependencia de la política y el Estado respecto de la sociedad, por tanto un mantenimiento en principio largo de las desigualdades sociales, y, *a fortiori*, el inevitable reflejo de éstas en el orden político y estatal. Es lo que señalaron en su momento los socialistas de una y otra suerte, fuera de otras cuestiones que levantaron con mejor o peor tino y acierto.

La revolución inglesa, la americana y la francesa (hasta, en el siglo XX, la rusa y la china, o la misma cubana) han provisto el material más abundante y dispar para las apreciaciones del asunto. Si, lógicamente, no hay acuerdos universales al respecto, lo que aquí viene al caso anotar es, sobre todo, que si y cuando hoy se los debate, ello se hace (excepto el caso de Cuba, tan repicado y al que Fidel Castro mismo vuelve a poner cada tanto sobre tablas) más bien en el plano de lo propiamente histórico,

rara vez en términos de su actualidad o en clave de lo presente y para el futuro. Y hablo de debate en sentido estricto. En todo caso, las cuestiones que existen y se discuten apenas son remontadas a sus principios discursivos; esto, no obstante que ellos siguen siendo los mismos. Incidencia, seguramente, del “pensamiento único” que ha dominado y todavía domina en nuestra época, y que se ha dejado que la domine.

Hay, por supuesto, una dialéctica y, siempre, tensión entre las posiciones de fondo. Con todo, en la situación en que estamos, y pensando en cómo salimos de ella eventualmente, me parece que lo que se impone en primer término es recrear los marcos y los mapas orientativos (únicos capaces, por otra parte, de reactivar una ciudadanía hoy en retirada —piquetes y asambleas aparte, a tener en cuenta, como en la Argentina, pero lejos de ser lo mismo).

Otra vez, en consecuencia: se trata de que los intelectuales recuperen un rol y una responsabilidad “social” y “política”; un papel, por lo pronto, de creatividad y creación ideológica. ¿Dónde estamos ahora, en qué medio vivimos, qué países y sociedades queremos? Probablemente sea preguntar mucho, pero ¿se puede y se debe preguntar menos?

Retomo ahora el hilo anterior.

3. Una cuestión hoy realmente fundamental es la que puso en juego la guerra en Irak, o la política exterior de los Estados Unidos (a partir del negro 11 de septiembre de 2001) en contra de la paz mundial, el derecho internacional público y los derechos humanos —más allá de que se invocaran los determinados que convenía—. En la materia, debemos a los investigadores en el área de las Relaciones Internacionales una información y unos análisis tan ponderados como iluminantes de las consecuencias de la nueva doctrina Bush, dicho sea de paso una doctrina en rigor no tan nueva: está probado que se avanzó en ella ya desde principios de los años noventa; el presidente Bush “sólo” la consagró como “oficial” y a la primera oportunidad la puso en vigor para todo el mundo.

La información y el análisis especializado y científico que mentamos están sin embargo aún en desarrollo, “en progreso”, como se dice en la jerga académica. Como sea, mientras tanto una política exterior norteamericana determinada y la misma idea y práctica de guerra “preventiva” que es su consecuencia se hallan en pleno curso —o, mejor, tienen pleno efecto, por cierto que un efecto estremecedor, siniestro—.

¿Esperaremos a que la ciencia “concluya” su tarea para pronunciarnos? O, presentando el asunto en otros términos: cuando nos pronunciarnos como de hecho lo hacemos, puesto que nadie aceptó guardar silencio frente a la tragedia de Irak y lo que siguió y está siguiendo a ella, ¿qué otra cosa sino una ideología nos apoya, una ideología según la definimos más arriba?

No creo que nadie objete las tomas de posición respecto de la citada política exterior de los Estados Unidos o la doctrina Bush. Pero podría decirse que este es un caso extremo y que, sólo por serlo, por tener la inmensa entidad que tiene, por poner tanto y tan fundamental como ha puesto en juego, *cabe* que demos nuestra opinión “a pesar” de lo mucho que des-conocemos efectivamente al respecto y que sólo *sabremos* más “a ciencia cierta” con el tiempo. Y es verdad: la envergadura de lo que aquí ha sido cuestionado quizás no admita hoy la comparación con nada más en el planeta, *aquí* el silencio no cabe. De todos modos, no es la urgencia que sentimos la que puede “autorizar” nuestro juicio. Lo aceptamos, pese a cierta precariedad intrínseca que posee, sencillamente porque lo que ese juicio sostiene se considera *suficientemente* fundado y se coloca más allá de las dudas que tenemos o podamos tener. Por lo demás, urge hacerlo.

En fin, se trata de eso, precisamente. Lo que en definitiva sostengo, por tanto, es que *mutatis mutandis* también otros asuntos de la más grave importancia en la vida de nuestras sociedades reclaman y merecen ser debatidos/enjuiciados. Lo mejor y más racionalmente que se pueda, pero como se pueda. En este punto, sólo me queda hacer referencia al inicio del presente artículo: a la condición actual de nuestros países y de la población latinoamericana. ¿Qué decimos a este propósito y qué proponemos?

Se nos da y tenemos la palabra, de modo que hablemos. Sin falsos pudores académicos. ¿O dejaremos que también e incluso la palabra y el sentimiento se arrastren inercialmente en nuestro tiempo y contexto?

Pero no avanzo más en la materia; tampoco tendría ya espacio para hacerlo. El objeto de estas líneas fue únicamente sostener que tenemos necesidad de ideología y de debate ideológico, que la tienen la política y la sociedad iberoamericanas mismas, y extender tanto como fundamentar lo posible mi invitación al respecto.

Palabras clave

crisis - deliberación - ideología política - democracia - Argentina

Abstract

Nowadays there is in Argentina as well as in Latin America an extended agreement as to both the absence and the absolute need for a profound political debate; this, given the mostly disappointing balance of their evolution in the last decades —notwithstanding the recovery of democracy— and their present, truly critical condition. In this regard, the paper calls for a return to the production and discussion of general orientative (ideological) maps by social scientists and intellectuals. To this effect, it reviews the causes of the contemporary “ideological blackout”, and thereafter the very notion and usefulness of political ideology in democratic regimes, as compared to the more scientific and theoretical approaches and in the current international framework.

La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa

MARIO SERRAFERO

UADE / CONICET

mserrafero@uade.edu.ar

La reforma constitucional de 1994 introdujo una serie de modificaciones en la Carta Magna y, según la mayoría de los implicados en el proceso, una de las más importantes fue la introducción de la Jefatura de Gabinete. Se sostenía que esta nueva institución atenuaría los supuestas deficiencias y males del presidencialismo. También se afirmaba que obraría como una suerte de “fusible” que evitaría la crisis institucional en caso de encontrarse muy cuestionada la figura del presidente de la República. En este artículo el autor repasa hipótesis que sostuvo en la época de creación de la nueva institución y, fundamentalmente, analiza la supuesta función de “fusible” en ocasión de la crisis institucional que concluyó con la renuncia del entonces presidente de la Nación, Fernando De la Rúa.

El derrumbre del gobierno de la Alianza, iniciado en 1999, obedeció a distintos factores que se han consignado en otro trabajo. Entre los elementos presentes deben destacarse: la imposibilidad o el fracaso de transformar la alianza electoral en coalición de gobierno con un programa definido, el estilo presidencial, la persistencia de una política no transparente, la sordera de los gobernantes y la reacción de una hastiada ciudadanía. Elementos que socavaron la legitimidad del gobierno e instalaron una ingobernabilidad manifiesta¹.

El estilo presidencial fue un elemento importante que alimentó la debilidad de la oficina de la presidencia y profundizó la crisis institucional que sería antesala y detonante de una crisis más global. La caída de Fernando De la Rúa debería renovar la discusión acerca de los mecanismos establecidos en la reforma constitucional de 1994 para conjurar las crisis institucionales

¹ Ver Mario D. Serrafiero, “Argentina: rebelión en el granero del mundo”, en *Revista de Occidente*, Madrid, N° 251, 2002.

y lograr mayor estabilidad del sistema. Tal es el objetivo de este trabajo: reflexionar acerca del papel de la Jefatura de Gabinete en una situación de grave crisis donde lo que estaba en juego era la pérdida acelerada de la legitimidad de la presidencia.

Cabe recordar que en la referida reforma la figura estelar en relación con los objetivos señalados fue la Jefatura de Gabinete. Se decía que la Jefatura de Gabinete obraría como una suerte de “fusible” que resguardaría la figura presidencial: en vez de caer el presidente, sería el jefe de Gabinete quien sería reemplazado y así el sistema no se vería afectado. Se tenía en mente una suerte de régimen institucional más próximo al sistema parlamentario. El otro objetivo esencial de la introducción de la Jefatura de Gabinete era la “atenuación del sistema presidencialista”.

En la época de la discusión institucional y en trabajos anteriores cuestioné la supuesta atenuación del sistema a través de la Jefatura de Gabinete. También en publicaciones anteriores sostuve varias prevenciones en relación con la viabilidad de un jefe de Gabinete como “fusible” del presidente. Así, se expresó que: a) incluso de adoptarse un sistema parlamentario más o menos puro, la existencia de un primer ministro no aseguraría la estabilidad institucional (1994)²; b) concretamente, la Jefatura de Gabinete —figura diseñada en el núcleo de coincidencias básicas del llamado Pacto de Olivos— no obraría como “fusible”, sino que implicaría una reforma dentro del aparato ejecutivo y que tendría probablemente efectos en cuanto a su funcionamiento interno (1994-1995-1997-1999)³.

En este trabajo se repararán el diseño de la figura, algunos de los argumentos que se sostuvieron en su oportunidad para justificar y predecir la ineficacia de la

² Ver Mario D. Serrafiero, *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu*, tomo 1 y 2, Buenos Aires, CEAL, 1994.

³ (1993) “El presidencialismo latinoamericano: estado de la cuestión y alternativas de investigación”, en *Ibero Americana. Nordic Journal of Latin American Studies*, Estocolmo, Vol. XXIII, 1-2, pág. 111-130; (1994) “Una reflexión a propósito del Jefe de Gabinete y la censura parlamentaria”, en *El Derecho*, N° 8580, 13 de septiembre, pág. 6 y 7; (1995) “Conjeturas Institucionales”, en *Agora, Cuaderno de Estudios Políticos*, Verano N° 2, pág. 107-132; (1997) *Reelección y sucesión presidencial*, Bs. As., Editorial de Belgrano; (1999) “Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 1, N° 2, Segundo semestre, pág. 121-154.

Jefatura de Gabinete como “fusible del sistema” y se culminará con observaciones concretas en relación con el “caso De la Rúa”.

Cabe recordar que cuando se “estrenan” instituciones, es necesario recalcar suficientemente la importancia de las primeras prácticas institucionales⁴, porque es el momento concreto en las que se las ejecuta y experimenta. Tal ejecución formará parte de la posterior interpretación sobre su funcionamiento real, aunque exista la posibilidad de renovadas interpretaciones y, también, de nuevas prácticas. En este sentido, la Jefatura de Gabinete ha tenido ya años de funcionamiento y, para lo que aquí interesa, se ha enfrentado con, por lo menos, una situación de gravedad institucional de magnitud para comprobar sus supuestos efectos de “fusible”.

Si el paso de los años y el tipo de tarea desplegada por la Jefatura de Gabinete han volcado la balanza en favor de quienes sostuvieron que no “atenuaría” el sistema presidencial, con los hechos de diciembre de 2001 quienes dudaron de la “teoría del fusible” parece que también transitaron la correcta senda del análisis y la relativa predicción institucional, al menos hasta que nuevos hechos prueben lo contrario.

Una creación del Pacto de Olivos

El Pacto de Olivos —producto del acuerdo entre los ex presidentes Carlos Menem y Raúl Alfonsín— había incluido dentro del “núcleo de coincidencias básicas” la figura del jefe de Gabinete y la censura parlamentaria, como elementos fundamentales para la atenuación del presidencialismo hipertrófico⁵.

Cabe aclarar, nuevamente, que el diseño que surgía del pacto nada tenía que ver con el oportunamente presentado por el Consejo para la

⁴ La importancia de las primeras prácticas institucionales y del posterior “aprendizaje constitucional” fue remarcada por Winfried Steffani en “Sobre la distinción entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista”, en *Democracia Representativa y Parlamentarismo*, Buenos Aires, CIEDLA, 1983.

⁵ El Profesor Juan Linz lideró, desde la década pasada, el cuestionamiento al presidencialismo. Véase “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Juan Linz y A. Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 2, The John Hopkins University Press, 1994. Otros politólogos realizaron importantes aportes teóricos y estudios empíricos en este campo de investigación, cabe mencionar, entre otros a Scott Mainwaring, Giovanni Sartori, Arend Lijphart, Dieter Nohlen, John M. Carey, Matthew S. Shugart y otros.

Consolidación de la Democracia⁶, con el modelo de la V República francesa y, muchísimo menos aún, con los sistemas parlamentarios. La reforma acercaba el nuevo régimen institucional a otros diseños normativos latinoamericanos que habían adoptado alguna forma de censura parlamentaria, dentro de sistemas presidencialistas más o menos fuertes.

La inclusión de un jefe de Gabinete y de la censura parlamentaria significaban una innovación institucional que adquiriría rango constitucional. En realidad, existieron antecedentes históricos en relación con propuestas institucionales que se alejaban, en mayor o menor grado, de la forma de gobierno instaurada por la Constitución de 1853/60. Propuestas que se remontaban muy lejos en el tiempo y que precedieron a aquellas otras formuladas por el Consejo para la Consolidación de la Democracia durante la gestión del presidente Alfonsín.

Estos antecedentes se ubicaron en dos sitios específicos: el debate llevado a cabo por algunos intelectuales argentinos a principios del siglo XIX y las propuestas de reforma constitucional presentadas, en distintas épocas, por los legisladores en el Congreso de la Nación. La discusión institucional más significativa había aparecido ya en 1910, en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, bajo la pregunta acerca de “la función constitucional de los ministros” que pretendía en realidad definir el tipo de régimen institucional del país⁷. En tal debate intervinieron intelectuales de nota que, en muchos casos, no acertaron en definir el sistema constitucional argentino como “presidencialista puro”, además de que algunos de los opinantes bregaron por un viraje paulatino y progresivo hacia las formas parlamentarias. El debate —acotado al campo académico— fue opacado en una época donde brilló por su importancia el otro gran debate desarrollado en la arena política: “la cuestión electoral”, que desembocó en la reforma electoral de la llamada “Ley Sáenz Peña”. Entre las figuras que participaron puede citarse, principalmente y entre otros, a José Nicolás Matienzo, Rodolfo Rivarola, Isidoro Ruiz Moreno, Enrique de Vedia, Raúl Orgaz, Roberto Piñero, etc.

La otra línea de aparición de diseños no presidencialistas (puros) fue la representada por determinados proyectos de reforma constitucional,

⁶ Ver *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1986, y *Reforma Constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1987. El propio Alberto García Lema aclara este punto en su trabajo *La reforma por dentro*, Buenos Aires, Planeta, 1994, pág. 170.

⁷ Sobre este debate puede consultarse la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, años 1910 y 1911; y Mario D. Serrafiero, *Momentos institucionales y modelos constitucionales*, Buenos Aires, CEAL, 1993, cap. II.

presentados en el Congreso a partir y durante la primera experiencia institucional del presidente Hipólito Yrigoyen. Quizás en reacción contra su estilo institucional —poco respetuoso del Legislativo y sus formas— ingresaron en el Congreso proyectos que, en algunos casos, intentaron reforzalo o establecer su mayor independencia y, en otros, propusieron un avance más directo hacia formas parlamentarias de gobierno⁸.

En épocas más recientes se destacaron los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia⁹, que aconsejaron la implantación de un sistema semipresidencial o semiparlamentario que distinguiera claramente entre la jefatura del Estado (presidente) y la jefatura del gobierno (primer ministro), esta última sometida a la confianza de la cámara baja. El primer ministro tendría una doble dependencia: del presidente y de la cámara de diputados. En otros trabajos he analizado con mayor amplitud y detenimiento el contenido de la propuesta y los probables efectos que podrían derivarse de una forma de gobierno semipresidencialista¹⁰ en el caso argentino.

En resumen, existieron más antecedentes que los usualmente conocidos o supuestos. Sus perspectivas, objetivos y contenidos podrían haber sido otra fuente importante para la reforma de la instituciones¹¹. No obstante, se optó por una figura cuyas características se desarrollan más adelante. La

⁸ Sobre el tema ver Mario D. Serrafiero, “El Congreso de la Nación Argentina y los proyectos de reforma constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 37, 1993.

⁹ Debe destacarse también el papel relevante de Carlos Nino y sus aportes en relación al tema. Entre otros, “Presidencialismo versus Parlamentarismo” en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1988; “La justificación, la estabilidad y la eficacia del presidencialismo” en *Presidencialismo y estabilidad en la Argentina*, Buenos Aires, CEI, 1991; “El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la Democracia”, en *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, CEC, 1992; y algunas partes de su libro *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.

¹⁰ La crítica sobre la propuesta de un régimen semipresidencialista se ha realizado en Mario D. Serrafiero, *Las formas de la reforma*, tomo 1.

¹¹ Da la impresión que la Convención Nacional Constituyente no siguió, al menos claramente, ninguna de las dos opciones que suelen plantearse actualmente en relación a los países latinoamericanos: la vía correctiva del presidencialismo y la sustitutiva por el parlamentarismo. Ver Mario D. Serrafiero, “El presidencialismo latinoamericano: Estado de la cuestión y alternativas de investigación”, citado anteriormente. Desde otra perspectiva, tampoco parece haber enfocado la reforma del régimen institucional desde ninguna de las dos líneas de análisis que podrían en generalizarse: ni la típico-ideal-deductiva (en la cual podría ubicarse a Linz), ni la empírico-histórica-inductiva (seguida por Nohlen); sobre estos enfoques críticos ver Bernhard Thibaut, “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, N° 102, 1993.

supuesta atenuación que giraría en torno a la Jefatura de Gabinete no siguió los trazos de reforma propuestos por autores como Linz, Valenzuela (para citar sólo a los de la “primera generación” de politólogos preocupados por el tema) o Nino¹², sino que parece haberse decidido —en forma premeditada o no— por la propuesta de Dieter Nohlen. Para el politólogo alemán la reforma posible consistía en desconcentrar¹³ las tareas presidenciales, aunque más no sea por delegación. En este sentido, las funciones aconsejadas para el “primer ministro” serían: la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado; la tarea de enlace y negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo; y la “protección” de la figura presidencial de los avatares de la vida cotidiana, aminorándose el riesgo de que sea el responsable de todos los problemas políticos¹⁴.

El perfil de la Jefatura de Gabinete

En el debate institucional argentino no fueron pocos los que vieron a la Jefatura de Gabinete como pieza esencial de la eventual atenuación del sistema presidencial y hasta un eslabón de futuro tránsito hacia formas parlamentarias de gobierno. Sobre estas cuestiones relativas a la Jefatura de Gabinete¹⁵ ya me he ocupado en otros trabajos a los cuales me remito nuevamente¹⁶. Simplemente

¹² Ver Mario D. Serrafiero, “Sobre la institucionalización de la democracia: Carlos Nino”, en Juan Carlos Agulla, *Ideologías Políticas y Ciencias Sociales*, Academia de Ciencias de Buenos Aires, 1996.

¹³ Parece acertada la distinción que realiza Vanossi sobre desconcentración y descentralización, y por cierto muy apropiada para el tema. Ver Jorge Vanossi, “¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino”, en *Anales de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*, N° 32, 1994.

¹⁴ Ver Dieter Nohlen, “La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo”, en Dieter Nohlen y Liliana de Riz (comps.), *Reforma constitucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES, Legasa, 1991.

¹⁵ Distintas posiciones, afirmaciones, interrogantes y dudas en tiempos próximos a la instauración de la nueva figura pueden consultarse en: Rodolfo C. Barra, *El Jefe de Gabinete en la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995; Alberto García Lema, “La Jefatura de Gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios”, en *La Ley*, T. 1995-E, pág. 1247-1264; Luis Francisco Lozano, “El Jefe de Gabinete”, en *La Ley*, T. 1955-D, pág. 1464-1480; Abel Fleitas Ortiz de Rozas, “El Jefe de Gabinete de ministros: perfiles e interrogantes”, en *El Derecho*, pág. 1084-1101.

¹⁶ Mario D. Serrafiero, “Una reflexión a propósito del Jefe de Gabinete y la censura parlamentaria”, en *El Derecho*, 13 de septiembre de 1994; y el trabajo “Conjeturas Institucionales” publicado en *Agora*.

cabe señalar distinciones básicas de clarificación acerca de las diferencias con otros modelos institucionales y observaciones en torno al peso y la utilidad de la figura. ¿En qué se diferencia de un primer ministro o premier? En los siguientes puntos: 1) no es jefe de gobierno (el jefe de gobierno en la Argentina es el presidente); 2) no designa a los ministros del gabinete (el presidente es el que los designa); 3) el jefe de Gabinete puede ser removido por el presidente; 4) la censura contra el jefe de Gabinete no conlleva la remoción de los ministros (lo cual tiene su parte lógica, ya que aquéllos no son nombrados por el jefe de Gabinete, es decir, no hay solidaridad); 5) en algunos parlamentarismos existe además de la censura al premier, la censura individual a los ministros, aunque en la reforma no se instauró tal censura (el único que puede ser censurado es el jefe de Gabinete).

En relación al sistema semipresidencial, prácticamente y sin entrar en detalle, podrían reproducirse las mencionadas diferencias. Pero existe un punto en común: la doble dependencia hacia el presidente y el Legislativo, pero si en el caso francés se da sólo con la Asamblea Nacional, en el caso argentino la responsabilidad es para con el Congreso. ¿Y en qué se diferencia con los presidencialismos latinoamericanos? En los siguientes puntos: 1) en la mayoría de aquéllos no se instituye un jefe de Gabinete (en el caso peruano, según la Constitución de 1979, existía un presidente del Consejo de Ministros, pero el presidente de la Nación debía tener en cuenta al presidente del Consejo para designar a los ministros del Consejo); 2) en los presidencialismos “parlamentarizados” existe la posibilidad de censurar a los ministros del Ejecutivo, mientras que en la Argentina no, ya que sólo puede ser objeto de censura el jefe de Gabinete¹⁷.

Las diferencias entre el jefe de Gabinete y el primer ministro de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales sirven para ilustrar que tras la reforma la lógica del sistema sigue siendo presidencialista (con un presidente fortalecido, al menos en el tramo legislativo). Así se entiende que no aparezcan notas típicas de los parlamentarismos¹⁸. Por ejemplo, que no exista voto de investidura (aunque no todos los parlamentarismos lo tienen), ni la facultad del Ejecutivo de disolver las Cámaras. Y no pueden existir porque no tendría sentido alguno. ¿Para qué el voto de investidura de una figura que no ostenta

¹⁷ En Perú la censura se extendía también a los ministros.

¹⁸ Sobre estas notas puede también consultarse Jorge Vanossi, “¿Régimen mixto o sistema híbrido...”, ya citado; y Delia Ferreira Rubio y Mateo Goretti, “La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?”, en *Contribuciones*, N° 1, 1995.

la jefatura del gobierno? Menos sentido aún tendría una facultad disolutoria que, de existir junto a la gama de nuevas facultades, deslizaría al régimen a la antesala de un presidencialismo todavía más hipertrófico sino autoritario.

El presidencialismo con jefe de Gabinete puede también coexistir con una renovación parcial de las cámaras a diferencia de lo que ocurre con el sistema parlamentario pues la legitimidad dual no se ha alterado en absoluto y —de nuevo— el jefe de Gabinete no es jefe de gobierno. En otras palabras, al existir doble legitimidad (del presidente y del congreso) y residir la jefatura suprema y la jefatura del gobierno en manos del presidente, la renovación parcial no afecta la congruencia del sistema. No existe una razón distinta para justificar y permitir tal modo de renovación en el diseño de la Constitución argentina de 1853/60 y negarlo enfáticamente en 1994.

Yendo ahora a la trama normativa, el artículo 100 trata las atribuciones del jefe de Gabinete, atribuciones políticas, administrativas, económicas y relacionadas con el Congreso. Las más importantes, tenidas en cuenta para sostener la relevancia del jefe de Gabinete, se refieren a las atribuciones económicas y a las administrativas. Al respecto conviene señalar que el propio articulado ha compensado o quizá neutralizado las facultades establecidas al jefe de Gabinete. Es oportuno, en este sentido, citar a García Lema. Respecto a las atribuciones económicas, dejando bien en claro que el sistema es presidencialista, dice: “el presidente continuará ejerciendo la jefatura del gobierno —que antes era implícita y ahora se enuncia expresamente— y retendrá la responsabilidad política de la administración general del país. Como consecuencia de ello, la reforma al inciso 13 del artículo 86 aclara que supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos generales. La modificación propuesta al inciso 20 del artículo 86, incluye expresamente la atribución del ejecutivo de requerir al Jefe de Gabinete de Ministros los informes que crea convenientes y la obligación correlativa de proporcionarlos”¹⁹. En cuanto a las atribuciones administrativas, García Lema es igualmente claro al expresar: “la redacción de ese inciso 20 (interpretada en consonancia con los textos modificados de los incisos 1 y 13 y las demás atribuciones del Poder Ejecutivo) conduciría a sostener que el presidente conserva la facultad de avocación en materia de la administración general del país. La prerrogativa del presidente de avocarse en este tipo de asuntos, permitiría evitar la apertura de una crisis política

¹⁹ En *La Reforma por dentro*, págs. 170 y 171.

cada vez que disienta con su jefe de Gabinete sobre el tratamiento de una cuestión administrativa. En efecto, el titular del Ejecutivo no necesitará remover obligadamente a ese ministro en caso de diferencias de criterios sobre aspectos administrativos puntuales, excepto que se trate de aquellos que requieran la firma obligada del jefe de Gabinete, porque en estas últimas situaciones no podría resolver la cuestión mediante el dictado de un decreto con el refrendo de otro ministro”²⁰ (¿amenaza implícita?).

En relación con el contenido del artículo 100, el inciso 1 dice que le corresponde “ejercer la administración general del país” y el inciso 3 señala que efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente. En cuanto a las atribuciones administrativas vale lo referido anteriormente.

El inciso 4 señala que le corresponde “ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo o por su propia decisión cuando, por su importancia, lo estimare necesario, en el ámbito de su competencia”. ¿En esta delegación estaría la salida pensada por el radicalismo en relación a momentos críticos?

El inciso 6 y el 7 tratan sobre sus atribuciones económicas. Dice el inciso 6: “enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”; y el 7, “hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional”. Nuevamente, y siguiendo la lógica del articulado, el presidente también supervisa en materia económica la acción del jefe de Gabinete de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99 inciso 10.

El inciso 8 le asigna la tarea de “refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa”. No es difícil imaginar que un jefe de Gabinete que no refrendara los decretos y mensajes del presidente, estaría liquidando su carrera política, al menos en ese gobierno. El inciso siguiente lo habilita a concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.

El inciso 10 le encarga la tarea de presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la nación en lo relativo a los negocios

²⁰ *Ibidem*, pág. 171.

de los respectivos departamentos. El inciso 11, a producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las cámaras le solicite al Poder Ejecutivo.

Los incisos 12 y 13 se refieren al refrendo de los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los decretos de necesidad y urgencia, y los que promulgan parcialmente las leyes, debiendo presentar personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Brevemente, en relación a la censura parlamentaria instituida por el artículo 101, resumiría lo siguiente: 1) es dificultosa, pues requiere la mayoría absoluta de ambas cámaras; 2) de progreso menos dificultoso si se trata del cuestionamiento a la persona que desempeña el cargo, y se intenta reemplazarlo; 3) de progreso más dificultoso si lo que se quiere es el cambio de políticas del Ejecutivo, *ya que el jefe de Gabinete no decide la política, pues el jefe de gobierno es el presidente*; 4) la censura al jefe de Gabinete provocaría un cambio de rumbo y podría obrar de “fusible”, sólo si el presidente así lo deseara, más allá del deseo o intenciones del Congreso (no se debería a la normativa, ya que la palanca la mantiene el presidente); 5) de producirse la situación anterior, se trataría de un estado precario de gobierno, pues el presidente en cualquier momento puede recuperar su liderazgo. Por otra parte, de suceder en un gobierno, ello no significaría una práctica susceptible de ser adquirida por el sistema institucional; en cualquier momento otro presidente podría apelar a la normativa que no contempla la semipresidencialización del sistema, y recuperar así su clara superioridad jerárquica; 6) ¿podría establecerse una práctica tendiente a la semipresidencialización? Sería muy improbable, pues las prácticas suelen montarse en indefiniciones, aspectos no claros o lagunas constitucionales. No sería éste el caso, al existir una clara definición institucional.

Este breve y rápido recorrido por el artículo 100 muestra que deducir de su contenido una atenuación del sistema presidencialista es una muestra de optimismo militante. No aparecen instancias que refuercen el mecanismo de frenos y contrapesos o formas que instauren un control menos refinado al poder. Pero sí se producen modificaciones dentro de la estructura y funcionamiento del aparato ejecutivo y en la comunicación formal con el Legislativo. En relación a este último, el mismo artículo 101 en su primera parte obliga al jefe de Gabinete a “concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras para informar de la marcha del gobierno”.

En realidad, sólo puede comprenderse la dimensión de la Jefatura de Gabinete dentro del organigrama de poder cuando se analiza la presidencia y, en este tema, me remito a anteriores trabajos. Simplemente cabe señalar que, luego de la reforma de 1994, el presidente continúa con las jefaturas clave: sigue siendo jefe del Estado, jefe del gobierno, jefe de la administración pública —aunque con otras palabras— y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, sólo ha perdido la jefatura de la Capital Federal. El Ejecutivo sigue siendo unipersonal y el presidente puede nombrar y remover a discreción a los ministros. Ha ganado, tras la reforma, importantes facultades legislativas vía decretos de necesidad y urgencia, reglamentos delegados y veto parcial.

La confirmación de una hipótesis

En otro trabajo señalaba que la figura del jefe de Gabinete podría implicar modificaciones en el comando de la presidencia en varias direcciones. La *coordinación* podría redundar en un funcionamiento más homogéneo y ordenado de las tareas de los ministros, hacia una dirección más eficaz. La posibilidad de *delegación* —además de las tareas que se le asignan al jefe de Gabinete— podría influir en orden a la disminución de los problemas relacionados con la multiplicidad de papeles que debe desempeñar el presidente. Por último, podría obrar también como un filtro ante el exceso de información que llega al primer mandatario, incluso de la de tipo “poco relevante”.

Desde esta perspectiva positiva se observaba que la inclusión de la figura podría significar un funcionamiento más ordenado y eficaz del gabinete, pero que no significaría una atenuación de los males del hiperpresidencialismo, sino más bien una modificación encaminada a mejorar el funcionamiento burocrático —en términos weberianos— del más alto nivel del poder. Además, y para mensurar lo “positivo” de la figura dentro del catálogo de los argumentos esgrimidos por los críticos del presidencialismo, el problema de la multiplicidad de papeles del presidente y el tema del exceso de información fueron aspectos señalados como inconvenientes menores —de ninguna manera los más importantes o claves— que rodean a los sistemas presidencialistas. Y, en relación al nexo entre el Ejecutivo y el Legislativo, no obstante esta suerte de puente institucional que se tiende, las posibles situaciones que podrían devenir entre el Ejecutivo y el Legislativo (desde el

conflicto, el aislamiento interorgánico o la sumisión institucional), obviamente no se originarían y difícilmente se resolverían sólo por el buen pulso del jefe de Gabinete. Es cierto que un buen jefe de Gabinete aportaría lo suyo en cuanto a una mejor coordinación y colaboración interpoderes, pero para la existencia de este tipo de relación haría falta algo —o mucho— más que su sola presencia.

Finalmente, cabe señalar que la figura que dibujó el “núcleo de coincidencias básicas” y que se plasmó en la reforma se acercaría a la de un ministro coordinador del gabinete y colaborador estrecho del presidente, de un rango aparentemente superior al resto de sus pares y que no puede desempeñar simultáneamente otro ministerio. Y según las tareas que le encomiende el presidente podría constituirse en una suerte de supersecretario (o superministro). Esta no era una interpretación que se formulaba en el vacío. La claridad del texto eximía de mayores fundamentaciones. También se decía que poco o casi nada podría hacer en relación a la hipertrofia presidencialista, entendida ésta desde la perspectiva —restringida— de la original distribución de facultades y competencias entre los órganos del Estado.

Para evitar confusiones, hay que precisar que en el sistema francés —y en los llamados de “régimen mixto”—, existe una diferenciación clara entre el presidente como jefe del Estado —que cuenta con poder efectivo—, y el primer ministro como jefe del gobierno, más allá de las posibles zonas de conflicto de competencias. Quizá un punto de dudosa discordancia sería la posible mejora del funcionamiento del aparato ejecutivo, gracias a las tareas de coordinación del gabinete ministerial, y el auxilio que puede prestarle a las numerosas tareas del presidente. Pero esta es una discusión que apenas roza —si es que lo hace— el tema del cambio cualitativo del sistema institucional argentino.

La estructura del Poder Ejecutivo variaba no sólo por la figura del jefe de Gabinete, sino también por la estructura organizativa de tal oficina. Del jefe de Gabinete de Ministros dependieron al principio seis secretarías y doce subsecretarías²¹. Con la renuncia de Eduardo Bauzá a la Jefatura de

²¹ La secretaría de Planeamiento, con la subsecretaría de Planeamiento y la de Relaciones Institucionales; la de Coordinación de gabinete, con las subsecretarías de Información de gabinete y de Información Ministerial; la secretaría de Coordinación Parlamentaria, con la de Relaciones Parlamentarias y la de Gestión Parlamentaria; la secretaría de Administración, con la subsecretaría de Administración y la de Recursos Humanos y Organización; la secretaría de Asuntos Fiscales, con las subsecretarías de Asuntos Fiscales y de Organización de la Gestión Pública; y la secretaría de Control Estratégico con las subsecretarías de Coordinación y la de Control. Ver decreto 909/95, *Boletín Oficial*, N° 28.179, 1° Sección, 6 de julio de 1995.

Gabinete y el ingreso de Jorge Rodríguez, —durante la gestión del presidente Carlos Menem— la oficina reestructura su organización²² y, posteriormente, sufrirá otras modificaciones en su estructura y funcionamiento²³.

La hipótesis de una instancia en el Ejecutivo que tuviera un perfil de mayor control y seguimiento de la gestión ministerial fue la que parece haberse cristalizado²⁴. Asimismo, la reglamentación dictada confirma apreciaciones tales como la unipersonalidad del Ejecutivo en cabeza de la presidencia y el lugar subordinado del jefe de Gabinete²⁵. Paradójicamente, con la Jefatura de Gabinete y su desempeño en los últimos años parece haber emergido un Poder Ejecutivo más organizado, con un aparato más sofisticado y con una mayor capacidad de ejecución y de control.

Resumiendo algunas de las ideas y concepciones que giraron en torno de la Jefatura de Gabinete puede decirse que: 1) fue percibida como un mecanismo de atenuación del presidencialismo al contraponer al presidente una figura de poder dentro del aparato ejecutivo; 2) en caso de fracaso presidencial, el jefe de Gabinete sería un “fusible” para preservar la figura presidencial y reemplazar al jefe de Gabinete en vez de esperar el derrumbe del gobierno y quizá del régimen; 3) en caso de elecciones legislativas que dieran como triunfador a un partido de la oposición, allí podría un representante de dicho partido convertirse en jefe de Gabinete.

Lo que ha mostrado la realidad, y que prácticamente no fue dicho, es que el jefe de Gabinete puede funcionar justamente para “fortalecer” al presidencialismo cuando a su cabeza se encuentra un presidente que va perdiendo el apoyo político o se va internando en el camino de la soledad y la debilidad de liderazgo²⁶.

Opiniones calificadas (y demasiado optimistas)

En la Convención Nacional Constituyente existieron distintas posiciones en relación con la Jefatura de Gabinete, desde aquéllas que acentuaron

²² Ver decreto 660/96, *Boletín Oficial* N° 28.471, 1° Sección, 4 de septiembre de 1996.

²³ Ver Marcos Novaro, “La jefatura del gabinete de Ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control”, en *Política y Gestión*, N° 1, 2000.

²⁴ Hipótesis sugerida en mi trabajo “Conjeturas Institucionales”.

²⁵ Ver el decreto 977/95, *Boletín Oficial*, N° 28.182, 1° Sección, 11 de julio de 1995.

²⁶ Ver Mario D. Serrafiero, “Crisis institucional. Radiografía de una imaginación anémica”, en *PostData*, N° 7, 2001.

su importancia hasta las que advirtieron su inocuidad. A mero ejemplo ilustrativo y en relación con las crisis políticas, cabe citar al radical Enrique Peixao, quien sostenía: “finalmente, como una señal de la función de puente entre el Presidente y el Congreso de la Nación, debo decir que la reforma que ponemos a consideración de este cuerpo incluye la posibilidad de que el Congreso remueva al jefe de Gabinete, quien tendrá responsabilidad política ante el Poder Legislativo. Si bien se trata de un arbitrio excepcional, apto para servir de referencia al sistema y sujeto a exigencias que han de hacer a esa remoción infrecuente, queda en manos del Congreso un instrumento apto para resolver institucionalmente situaciones de profunda crisis política”²⁷.

En la referida convención existieron también algunas propuestas que diseñaron un jefe de Gabinete con un perfil político más alto. Así, algunos legisladores del Frepaso, propusieron la modificación del artículo 90 de la Constitución en los siguientes términos: “la Cámara de Diputados designa al Jefe de Gabinete y aprueba el plan de gobierno por éste diseñado y los ministros propuestos por mayoría absoluta; y con la misma mayoría puede censurarlo, lo que implica su revocación y la de todo su gabinete. Si la Cámara de Diputados rechazara dos jefes de gabinete sucesivamente propuesto por el presidente, se hará cargo provisoriamente el que proponga el presidente con sus ministros y el respectivo plan. No habiendo acuerdo en los diez días siguientes, el presidente propondrá su Jefe de Gabinete con sus ministros y el plan de gobierno; la Cámara de Diputados hará lo mismo y se decidirá entre ambos mediante consulta popular vinculante dentro de los veinte días siguientes. El que resulte así designado no podrá ser censurado por la Cámara de Diputados ni removido por el presidente en los ocho meses siguientes”²⁸. Si bien aquí encontramos un jefe de Gabinete en apariencia más cercano al primer ministro del parlamentarismo, por cuanto diseña el plan de gobierno, los mecanismos establecidos para el caso de censuras sucesivas establecen un escenario de amplificación de la crisis institucional. Más que resolver una grave situación política, la norma diseña dispositivos para un conflicto institucional de mayor dimensión.

²⁷ Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, Tomo V, pág. 4884.

²⁸ Proyecto firmado por los convencionales Eugenio R. Zaffaroni y Aníbal Ibarra, ver *Convención Nacional Constituyente 1994*, Tomo II, pág. 1316.

El jurista Gil Lavedra planteaba tres escenarios distintos en relación con el perfil y la utilidad del jefe de Gabinete²⁹. En el primero, un presidente con una mayoría estable, homogénea y durarera, donde la figura pierde relevancia pues la designación recaería en una persona de la línea presidencial reduciéndose su función a tareas burocrático administrativas. El segundo escenario sería el de un presidente en minoría y aquí se podría variar el diseño de funcionamiento nombrándose a un jefe de Gabinete perteneciente a la mayoría parlamentaria o bien afín pero de distinta extracción política, posibilitándose llevar a cabo su política de gobierno. Por último, el tercer escenario sería el de la presidencia en crisis, en el cual el jefe de Gabinete cumpliría una contribución importante para la estabilidad obrando como “fusible”. La perspectiva del autor muestra una interesante diferenciación de situaciones, pero su análisis parte del presupuesto equivocado de asimilar la reforma y la Jefatura de Gabinete por un diseño semipresidencial donde sí serían factibles las conductas señaladas.

Pero la opinión que no puede faltar en este análisis es la de Raúl Alfonsín, el principal mentor de la figura. Decía Alfonsín: “... en el hiperpresidencialismo es muy difícil lograr amplios consensos para superar situaciones de crisis. Ello puesto que nadie quiere integrar un gobierno donde los aciertos serán del presidente y los errores de los miembros extrapartidarios de su gabinete. La nueva figura que estamos analizando rompe este círculo vicioso. En efecto, la oposición querrá el cargo y asumirá el compromiso con políticas específicas, ya que ello implica poderes sustanciales. La creación del jefe de Gabinete rompe el derrotero letal del presidencialismo latinoamericano, que podemos resumir en estos seis tiempos: a) derrota electoral parlamentaria del partido oficialista, b) pérdida de consenso del presidente, c) confrontación interpartidaria, d) bloqueo institucional interpoderes, e) crisis y parálisis del sistema, f) caída del sistema. Anteriormente, el jefe de gobierno que resultaba vencido en las elecciones y perdía las mayorías en el Congreso, seguía en esas condiciones al frente de la más alta magistratura constitucional. La figura del jefe de Gabinete permite cortar la caída en el punto c) y evitar sus sucesivas consecuencias. Bajo la nueva Constitución, en el

²⁹ Ver Federico Willi, “Jefatura de Gabinete” en *Elementos para la acción legislativa*, Año 3, N° 16, 1998, Biblioteca del Congreso de la Nación, Dirección de Referencia Legislativa, pág. 4.

caso de que acontezca una dura derrota electoral del partido oficialista, la oposición no tendrá necesidad de especular con el derrumbe a plazo del jefe de Estado. No convendrá jugar a ganar “todo o nada”. Por el contrario, podrá imponerle al presidente un jefe de Gabinete que lo obligará a tomar decisiones basadas en vínculos cooperativos. De modo que se podrá dar la necesaria confrontación partidaria sin que genere la paralización de los poderes del Estado, ya que se elimina el incentivo que tenía el presidencialismo para la confrontación y la crisis y caída de la democracia. La oposición debería apostar a generar propuestas constructivas para sumar sus iniciativas a las propuestas del adversario político”³⁰.

La hipótesis fue pensada para evitar que se produjera la ruptura del orden democrático que se identificaba con la caída del presidente, luego de su pérdida de legitimidad. Si bien en el caso De la Rúa no se quebró el régimen democrático —al menos al estilo golpe de Estado militar y administración *de facto*—, lo cierto es que se derrumbó el gobierno. También para esta situación de crisis obraría supuestamente como fusible el jefe de Gabinete.

Obsérvese que en la tesis de Alfonsín, el objetivo es que la oposición no apueste a la caída del gobierno —que puede o no desembocar en ruptura del régimen— y se establezcan, en cambio, consensos para superar la crisis. La traducción institucional de este comportamiento sería la conformación de una suerte de “coalición de crisis” o bien una amigable “cohabitación” en el aparato ejecutivo entre el presidente y el nuevo jefe de Gabinete designado por la oposición. Pero Alfonsín basaba su suposición en un cálculo erróneo cuando decía: “en efecto, la oposición querrá el cargo y asumirá el compromiso con políticas específicas, ya que ello implica poderes sustanciales”³¹.

La situación que rodeó la caída del presidente De la Rúa constituye una suerte de prueba experimental de la hipótesis, pues aparecen casi todos los elementos del, según Alfonsín “derrotero letal del presidencialismo latinoamericano”. Aparece así la secuencia señalada por el ex Presidente en cuanto a la derrota electoral parlamentaria del partido oficialista y la pérdida de consenso del presidente. En cuanto a la presumible confrontación

³⁰ Raúl Alfonsín, *Democracia y Consenso*, Buenos Aires, Corregidor, 1996, págs. 392-293.

³¹ *Ibidem*.

interpartidaria —en el caso del gobierno de la Alianza— el bloqueo institucional interpoderes, la crisis y parálisis del sistema, en realidad, estuvo bastante suavizado, en el sentido que la oposición acompañó al presidente en medidas fundamentales. Ello, paradójicamente, hubiera podido implicar una negociación más fácil para llegar o bien a una “coalicción de crisis” o a una amigable “cohabitación”. Pero nada de ello ocurrió pues la figura pensada para tal operación no implicaba ningún incentivo para la oposición pues no tenía el poder que le atribuyeron los ilusionistas de la teoría del “fusible”.

La figura de Colombo: el supuesto “fusible”

Para el análisis, sin duda es importante introducir la figura del último jefe de Gabinete, quien coexistió hasta el final de la crisis del gobierno de la otrora Alianza. Chrystian Colombo fue el reemplazante del primer Jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno³². Este último había ingresado al gobierno con De la Rúa, era un político reconocido, con experiencia ministerial en la gestión de Alfonsín y de buena imagen popular. Colombo, en cambio, aparecía como una figura gris y apenas conocida. Pero terminaría siendo, junto a Domingo Cavallo, figura clave del segundo año del presidente.

Colombo llegaba al cargo con una buena relación con el siempre influyente político radical Enrique Nosiglia, y tejió una fluida relación con el grupo íntimo del Presidente. Había entablado también buenos vínculos con el peronismo a través de su gestión al frente del Banco Nación. Poco a poco, su figura fue teniendo más saliencia y mostró, a la largo de su gestión, dos virtudes importantes para el cargo: hiperactividad y una capacidad de negociación sin límites.

³² En cuanto al papel de jefe de Gabinete, según admitió el propio Terragno, las medidas económicas, por ejemplo, le fueron comunicadas luego de haber sido tomadas. El papel del jefe de Gabinete, más allá de obtener pequeñas modificaciones o rectificaciones, se reducía a acompañar la marcha del gobierno. Según la versión de Terragno, el 24 de mayo de 2000 le señaló al presidente “yo no tengo nada que hacer en este gobierno”. Pocos días después, ante las opiniones adversas del Jefe de Gabinete sobre la política del gobierno y la equivocación de seguir transitando el sendero de los ajustes, en la prensa aparecía reflejado como una suerte de opositor. Ver *Noticias*, 6 de julio de 2002, pág. 47.

Colombo estuvo al frente de las negociaciones más difíciles que tuvieron como contraparte a los gobernadores justicialistas, en la búsqueda de acuerdos que pusieran en caja el gasto de los estados provinciales, de acuerdo con las directivas del Fondo Monetario Internacional. Piloteó hábilmente las negociaciones hasta llegar a un pacto, en noviembre de 2000, y siguió negociando con los mandatarios de la oposición, en el marco de la política del “déficit cero”, al año siguiente. En ningún momento perdió la energía y el activismo y fue, sin duda, leal al presidente en todo momento. El mandatario se recostó sobre él, aunque hacia el final parecía más propenso a consumir sus últimas energías políticas en la inútil tarea de defender a su ministro de Economía, Domingo Cavallo.

En las horas críticas, nadie parece haber pensado seriamente en la censura de Colombo. Es más, en vísperas de la crisis final los hechos del 19 de diciembre culminaron con la aceptación de la renuncia de Cavallo en la madrugada del día siguiente. Era Cavallo y no Colombo el ministro blanco de las presiones sobre el Presidente. Y todos los restantes miembros del gabinete pusieron a disposición de Colombo sus renuncias. El Jefe de Gabinete era el más sólido cuando el gobierno se licuaba aceleradamente.

Es Colombo el que arriesga la última jugada para salvar a un gobierno que tenía la suerte echada intentando, vanamente, un gobierno de coalición de crisis con la oposición. Él es quien recibe la respuesta del diputado justicialista Humberto Roggero de que ya era “demasiado tarde” y que el justicialismo no estaba dispuesto a cogobernar.

A mayor abundamiento, cuando el senador Ramón Puerta —en ejercicio del Poder Ejecutivo por imperio de la ley de Acefalía— se entera de la renuncia del presidente se comunica inmediatamente con Colombo y le pide que continúe en su puesto hasta la asunción del nuevo gobierno, para evitar un desmoronamiento aún mayor. Además, un hecho casi paradójico para los sostenedores de la teoría del “fusible”: hasta el propio presidente Eduardo Duhalde pensó en convocar a Chrystian Colombo para que retomara la Jefatura de Gabinete, al poco tiempo de hacerse cargo del gobierno.

¿Por qué no funcionó como “fusible” en la crisis institucional del gobierno de la Alianza?

La crisis de Fernando De la Rúa fue un momento de prueba para medir la utilidad de la institución frente a las crisis político-institucionales, pues se trató de una crisis de tal gravedad que terminó con la caída del presidente³³. Obviamente, la pregunta aquí es ¿por qué no funcionó la Jefatura de Gabinete como “fusible”? Las respuestas son varias.

1. La primera razón fue una cuestión esencial que he señalado desde que comenzó, hace casi diez años, a gestarse la figura: el jefe de Gabinete no es jefe de gobierno. El jefe de gobierno es el presidente, de ahí que resulta ilusorio pensar en una parlamentarización o semipresidencialización del sistema. El régimen institucional, más allá de este híbrido, continúa operando bajo la lógica presidencialista.
2. Otra explicación —vinculada con la anterior— podría ser, lisa y llanamente, porque el público no visualizó nunca al jefe de Gabinete como quien tenía a su cargo la ejecución de las políticas de gobierno. Es que, en realidad, el jefe de Gabinete no tenía la conducción del gobierno. Ya lo había advertido Carlos Nino hace mucho tiempo cuando señalaba —en el marco del Consejo para la Consolidación de la Democracia y en relación con un primer ministro “en serio”— que la ciudadanía tendría que interiorizarse de la reforma que se proponía para que no fuera sólo una construcción formal, e identificar al gobierno con el primer ministro y su gabinete. El primer ministro debería ser el responsable de la conducción política y del programa de gobierno asumiendo un rol

³³ En relación con la presidencia, el liderazgo y las instituciones existe una extensa y abundante bibliografía sobre los Estados Unidos que puede ser de útil aplicación, por ejemplo —y entre otros trabajos—: George C. Edwards III, “Building coalitions”, en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 30, N°1, 2000; Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, Vanderbilt University, Washington, 1988; H. L. Nieburg, “Paradigms of Presidential Power”, en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 21, N° 2, 1991; Richard G. Waterman y Hank C. Jenkins-Smith, “The expectations gap thesis: public attitudes toward an incumbent president”, en *Journal of Politics*, Vol. 61, N° 4, 1999; Fred I. Greenstein, “The qualities of effective presidents: an overview from FDR to Bill Clinton”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 30, N°1, 2000; James Benjamin Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Prentice-Hall, 1972; Ronald J. Deluga, “American Presidential Proactivity, charismatic leadership, and rated performance” en *Leadership Quarterly*, Vol. 9, N° 3, 1998.

principal, pues, de lo contrario, no se atenuaría la personalización del poder, ni existiría un “fusible real” frente a las crisis políticas³⁴.

3. El otro argumento es que cuando existe una crisis institucional en los sistemas presidenciales quien aparece como responsable de la gestión política es el presidente³⁵. De allí que la gente, en el caso concreto en análisis, clamaba no por el reemplazo de Colombo —quien por otra parte era percibido como un funcionario eficiente— sino por el alejamiento de De la Rúa. En definitiva, el injerto de la Jefatura de Gabinete —tal como se la diseñó— no alcanzaba a conmover la lógica del sistema presidencial.
4. La oposición política también parece haber estado más interesada en la caída del Presidente que en ubicar un jefe de Gabinete propio. ¿Cuál es el incentivo para asumir tamaña responsabilidad sino conlleva un ejercicio pleno del poder? Un jefe de Gabinete de la oposición debería, al menos, seguir negociando con el presidente que ha perdido legitimidad y la superación de la crisis sería más que difícil. Al contrario de lo supuesto por quienes sostuvieron la teoría del “fusible”, parecería que la Jefatura de Gabinete no opera como incentivo alguno en relación con la oposición y en situaciones de crisis.
5. En principio, y aun en caso de haberlo deseado, la censura contra Colombo hubiera requerido de unas mayorías difíciles de lograr. Aunque la renovación de la Cámara Baja y el Senado habían fortalecido a la oposición, no alcanzaba la mayoría absoluta en ambas cámaras. En Diputados, el peronismo pasaba de 99 a 116 diputados sobre un total de 257. En el Senado, aumentaba de 39 a 40 sobre un total de 72. Así y

³⁴ El primer ministro y su gabinete dependerían del presidente y de la Cámara de Diputados. Esta cámara debía tener la facultad de remover efectivamente al gobierno. Esta dependencia del gobierno no se extendería en relación al Senado, pues no se consideraba conveniente multiplicar la dependencia del gobierno.

³⁵ Las crisis políticas latinoamericanas, desde los años noventa, han identificado claramente a los mandatarios como los responsables de las gestiones de gobierno y así se entablaron procedimientos de destitución o *impeachment* como pedidos de renuncia. Además, esta identificación es positiva en términos de la “accountability”, al respecto ver Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate” en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

todo, podría haberse actuado en miras a lograr la mayoría requerida en la Cámara Baja y probablemente se hubiera podido obtener, por ejemplo, con el apoyo del ARI. Elisa Carrió, líder de esta agrupación, no sólo se había alejado tiempo atrás del radicalismo y fundado un partido de franco perfil opositor a De la Rúa, sino que también había cuestionado severamente a la figura de Chrystian Colombo³⁶. Pero tampoco para los propios legisladores el problema era el Jefe de Gabinete, ni pensaban que su reemplazo pondría paños fríos a la crisis. ¿Qué legislador de la oposición estaba interesado en la salida de Colombo, funcionario que, además de tener una buena imagen, gozaba de una respetable reputación entre la clase política y de aceitadas relaciones con el peronismo?

6. Aun de haber logrado la oposición el número de legisladores suficientes y con el deseo de practicar la censura, no lo hubieran hecho pues hubiera aparecido como un acto casi frívolo ya que para la ciudadanía la figura de Colombo no tenía demasiado que ver con una crisis que ubicaba en cabeza de la presidencia (argumentos 3 y 5). Haber buscado ese objetivo no hubiera sido otra cosa que la prueba más palpable del divorcio entre la clase política y la ciudadanía.
7. Una paradoja adicional. El Jefe de Gabinete más que fusible fue una activa pieza en búsqueda de la conformación de una coalición de crisis que evitara la caída del gobierno. Trabajó incesantemente para lograr una suerte de “gran coalición” con el peronismo a efectos de evitar el derrumbe del gobierno. Su papel no fue, entonces, el de una figura de descarte sino un engranaje que, aunque sin éxito, hizo todo lo posible para lograr apoyos al presidente.

Ahora bien, debe decirse que, aun de haber funcionado la Jefatura de Gabinete como “fusible”, la crisis seguramente hubiera persistido: el causante era el presidente, y un nuevo jefe de Gabinete no hubiera tenido ni el control de la situación política e institucional ni las herramientas para poder modificar el curso descendente del gobierno hacia su derrumbe.

³⁶ Carrió era uno de los pocos políticos de la oposición que cuestionaban seriamente al Jefe de Gabinete pues lo había implicado en la investigación sobre el “lavado de dinero”.

Otra cuestión importante: la ley de Acefalía

Queda otra cuestión importante para señalar y que denota un importante olvido para todos aquellos que pensaron seriamente en el jefe de Gabinete como “fusible” y en los incentivos que tendría supuestamente la oposición para formar parte de un gobierno en crisis. Bajo la persistencia de la ley de Acefalía 20.972 no existiría ningún incentivo para que la oposición que controlara el Congreso asumiera la Jefatura de Gabinete en una situación de crisis del liderazgo presidencial y con la vicepresidencia vacante. Sería el peor “negocio” que podría hacer. ¿Por qué? La respuesta es muy simple. La referida ley le da al Congreso la facultad de designar al sucesor presidencial³⁷. ¿Para qué la oposición va a lograr un premio menor —la Jefatura de Gabinete— si puede obtener el premio mayor —la presidencia—? Si bien es cierto que el artículo 75 inciso 21 señala que corresponde al Congreso “admitir o desechar los motivos de admisión del presidente o vicepresidente de la República; y declarar el caso de proceder a nueva elección” pudiendo sostenerse, entonces, que cabría la convocatoria a elecciones más allá de la ley 20.972, lo esperable es que el partido que controla el Legislativo dirima en ese ámbito la sucesión.

En otras palabras, incluso en la hipótesis de que el jefe de Gabinete tuviera mayor poder del que en realidad tiene, no existe ningún estímulo para que la oposición opte por este sitio institucional cuando, en realidad, puede obtener la presidencia.

Además, elegir un presidente para la oposición es más fácil que censurar al jefe de Gabinete existente e influir para que se nombre al propuesto. En efecto, en relación a la interpelación y censura dice el artículo 101 en su parte pertinente: “puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”. En cambio, la designación de un presidente por la Asamblea Legislativa presenta un camino más fácil. Dice el artículo 2 de la ley 20.972: “la elección, en tal caso, se efectuará por el Congreso de la Nación, en asamblea que convocará y presidirá quien ejerza la presidencia

³⁷ Sobre la ley de Acefalía puede verse Mario D. Serrafiero, “Acefalía del ejecutivo, asambleas y crisis institucional”, en *Foro Político*, Vol. XXXIV, abril, 2002.

del Senado y que se reunirá por imperio de esta ley dentro de las 48 horas siguientes al hecho de la acefalía. La asamblea se constituirá en primera convocatoria con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara que la componen. Si no se logra ese quórum, se reunirá nuevamente a las 48 horas siguientes, constituyéndose en tal caso con simple mayoría de los miembros de cada Cámara”. Y el artículo 3 prescribe: “la elección se hará por mayoría absoluta de los presentes. Si no se obtuviere esa mayoría en la primera votación se hará por segunda vez, limitándose a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación, y si resultase nuevo empate, decidirá el presidente de la asamblea votando por segunda vez. El voto será siempre nominal. La elección deberá quedar concluida en una sola reunión de la asamblea”.

Como se observa, es más fácil para los mismos legisladores elegir un presidente que censurar un jefe de Gabinete e influir para que se designe el deseado.

Otro supuesto, aún menos probable

En los anteriores puntos se argumentó acerca de la inutilidad de la Jefatura de Gabinete como “fusible” y del nulo interés de la oposición parlamentaria en recurrir a este instituto. Resta considerar aún otra posibilidad que efectivamente no ocurrió, pero que hipotéticamente también podría haber acontecido según los sostenedores de la Jefatura de Gabinete.

La hipótesis es la siguiente: el presidente Fernando De la Rúa podría haber ofrecido la Jefatura de Gabinete a la oposición parlamentaria y haber delegado en el Jefe de Gabinete la jefatura de gobierno más allá de lo expresado en el artículo 99 inciso 1 de la Constitución Nacional. Luego de las elecciones de medio término —en octubre de 2001— en las que el gobierno debilitó aún más su legitimidad de acuerdo a los resultados de las urnas, De la Rúa podría haber actuado rápido y haber propuesto a la oposición, más que la conformación de una nueva coalición, la entrega del poder a través de la Jefatura de Gabinete, permaneciendo él como jefe de Estado con funciones más simbólicas que reales. Normativamente no hubiera existido inconveniente, pues según el artículo 100 inciso 2 de la

Constitución corresponde al jefe de Gabinete: “expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera”. Y el inciso 4 del mismo artículo dice que al jefe de Gabinete le corresponde “ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de Gabinete, resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo o por su propia decisión cuando, por su importancia, lo estimare necesario, en el ámbito de su competencia”. En otras palabras, hubiera bastado una amplia delegación del presidente para que el nuevo jefe de Gabinete obrara como jefe de Gobierno. Pero esta hipótesis merece los siguientes reparos:

1. Pensar en una delegación tan amplia del presidente hacia el jefe de Gabinete es un tanto ilusorio pues los mandatarios persiguen una mayor acumulación de poder y no su disminución. La propia tradición presidencialista va en contra de esta hipótesis, salvo contadas excepciones.
2. De haber sido así, sería dudosa la eficacia del jefe de Gabinete pues el público ve en el presidente al jefe máximo del sistema y no al jefe de Gabinete. ¿Qué grado de legitimidad tendría este funcionario no votado por la gente y designado por un presidente en estado de debilidad terminal? ¿Qué obediencia civil lograría? ¿Qué eficacia hubiera logrado su acción de gobierno?

Por último, cabe remarcar que tanto en este improbable supuesto de “delegación amplia” del presidente, como en el caso también improbable de una censura parlamentaria al jefe de Gabinete que provocara cambio de rumbo —obrando así como “fusible”—, la palanca la mantendría el presidente quien sería el responsable de la nueva situación más que el diseño normativo.

De producirse las situaciones referidas que implicarían una suerte de “semipresidencialización” del régimen institucional, se trataría de un estado precario de gobierno, pues el presidente en cualquier momento podría recuperar su liderazgo formal (o competencias normativas). Por otra parte, de suceder lo referido en un gobierno, ello no significaría

una práctica susceptible de ser adquirida en el futuro por el sistema institucional. En cualquier momento otro presidente podría apelar a la normativa que no contempla la semi-presidencialización del sistema y recuperar así su clara superioridad jerárquica.

Reflexiones finales

Si a lo largo de los últimos años se fue advirtiendo que la Jefatura de Gabinete no cumplía la supuesta función de atenuar al presidencialismo³⁸, tampoco parece que obre como factor institucional al servicio de aportar mayor estabilidad al gobierno —y probablemente al régimen— en momentos de grave conflicto político. Como advertí en otros trabajos, la Jefatura de Gabinete podría ser útil —como lo ha sido en estos años— para una serie de tareas de administración y gobierno, pero ciertos efectos o resultados esperados de ella difícilmente se producirán. En este sentido, la Jefatura de Gabinete como “fusible” del sistema, en casos de grave crisis, y la superación de ésta a través de un nuevo funcionario designado por la oposición no parecen escenarios muy probables, más allá de su posibilidad teórica. Tampoco parece probable el escenario de un presidente débil entregando el poder a un nuevo jefe de Gabinete respaldado por la oposición y delegándole amplios poderes. En la literatura política e institucional argentina se ha insistido mucho en la existencia de un hiperpresidencialismo. Quizá sería interesante introducir el concepto de “presidecentrismo”³⁹ que denota el lugar que por expectativa ostenta la presidencia más allá de sus poderes formales y reales. Es que, simbólicamente, el sitio de la presidencia se encuentra en el centro de la escena política, su ocupante podrá ser un líder fuerte o débil, omnipotente o impotente, pero cualquiera fuere su personalidad, estilo y resultados de gestión, las miradas de los ciudadanos siempre se dirigirán hacia él.

³⁸ Descartando ya esta función algunos de los trabajos más serios, como el realizado por el CEDI en 2000, señalan en relación con la figura: “el jefe de Gabinete debería ser la figura que coordine a los ministros, centralizando el debate para limitar el nivel de discrecionalidad de cada ministro y lograr políticas más coherentes y coordinadas”, en Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una Agenda Institucional*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, pág. 206.

³⁹ Ver Ryan J. Barilleaux, “Is the presidency in decline?”, en *Congress & the Presidency*, Vol. 17, N° 1, 1990, pág. 16.

El diseño institucional del sistema presidencial —al menos del sistema argentino—, debe prever las situaciones de grave crisis a través de un régimen claro de resolución del problema de legitimidad y sucesión presidencial. En estos temas aparecen como puntos sensibles a investigar, para una ulterior reforma, el diseño del juicio político, la situación de la vacancia vicepresidencial y la mejor resolución para el caso de acefalía presidencial. Ninguno de estos temas mereció consideración alguna cuando se debatieron las propuestas de reforma que modificaron la Constitución, en 1994, cuando el protagonista estelar fue el jefe de Gabinete. Todos estos temas estuvieron presentes en la crisis institucional argentina de diciembre de 2001 y determinaron que la Argentina tuviera, en sólo trece días, cinco presidentes.

Palabras clave

presidencia - gobierno - jefe de Gabinete - crisis institucional - presidencialismo

Abstract

In 1994 the Argentine Constitution was reformed and a number of amendments were introduced. A new institution was presented as the key factor to improve the functioning of the Presidential Regime: the Cabinet Chief. This paper analyses the previous hypotheses maintained by the author in the last years about what the real effects on the political system could be. One hypothesis was that the Cabinet Chief would be ineffective to attenuate the strong Argentine presidentialism. The main hypothesis supported by the author, before the reform, was that the Cabinet Chief would be useless to avoid the institutional crisis caused by either the loss or the lack of presidential legitimacy. In order to rethink and prove this argument this work deals with the presidential crisis which ended with Fernando De la Rúa's resignation and the role played by Crhystian Colombo, the last Cabinet Chief in the "Alianza" administration.

Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico*

MARTÍN LARDONE

UCC - FLACSO - Instituto de Estudios Políticos de París

mglardone@yahoo.com

Este trabajo busca revisar los análisis de los procesos de reforma del Estado operados en Argentina y en América Latina durante la década de los '90, con el objetivo principal de discutir algunos ejes conceptuales que permitan analizar los distintos casos de reforma de los estados provinciales en Argentina. El trabajo plantea tres ejes temáticos principales. En primer lugar, aborda la discusión conceptual sobre instituciones, actores racionales, cambio institucional y capacidad estatal. En segundo lugar, aborda los análisis sobre la reforma del Estado en Argentina y en América Latina, atendiendo especialmente a la dinámica política de la misma y concentrándose en los diferentes paradigmas de la reforma administrativa del Estado. Finalmente, se realiza un "estado de la cuestión" en torno a los estudios existentes sobre la reforma de los estados provinciales en Argentina. El trabajo sostiene que a pesar de la creciente importancia que han tomado los estados provinciales en el escenario político y económico nacional, no existe una producción de conocimientos y de análisis que dé acabada cuenta de los procesos de reformas administrativas en que se han embarcado estas unidades estatales, especialmente en lo que refiere a la dinámica política de dichos procesos.

* Una versión previa de este trabajo fue presentada al Congreso 2003 de la *Latin American Studies Association* (LASA), en Dallas, Texas, en Marzo de 2003. El autor agradece especialmente los aportes, críticas y contribuciones del Doctor Fabian Repetto, quien supervisó el programa de lectura dirigida sobre "Reforma del Estado: instituciones y capacidades estatales" realizado en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales de FLACSO (Buenos Aires), y que diera origen al presente trabajo. Los errores, omisiones y defectos son exclusiva responsabilidad del autor.

I. Introducción

Este trabajo se propone revisar los análisis de los procesos de reforma del Estado operados en nuestro país y en el contexto de América Latina durante la última década, insertando dicho análisis en el escenario producido por las transformaciones económicas y políticas operadas durante ese período. Nos interesa en particular, intentar distinguir y comparar los procesos políticos de los dos tipos de reformas, toda vez que suponemos que los procesos de transformación intra-estatales se encuentran estrechamente relacionados con las transformaciones operadas en la relación entre el Estado y la sociedad. El objetivo principal es discutir algunos ejes conceptuales que permitan analizar los distintos casos de reforma de los estados provinciales en Argentina.

Con este propósito hemos delineado tres ejes temáticos principales para intentar ordenar el trabajo y el análisis. Partimos en primer lugar, de abordar la discusión conceptual que nos permita trazar un marco de análisis apropiado para el objetivo que nos proponemos. Priorizamos en este punto la discusión sobre el concepto de instituciones, actores racionales, cambio institucional, Estado y capacidad estatal.

En segundo lugar, abordamos los análisis sobre la reforma del Estado en Argentina y en América Latina, insertando dicha discusión en el contexto de la globalización y de las reformas económicas y políticas operadas en los '90, para luego distinguir y analizar los distintos paradigmas de reforma, atendiendo centralmente a los paradigmas de la reforma administrativa del Estado.

En tercer lugar nos interesamos por la discusión sobre la reforma de los estados provinciales, apuntando a realizar un “estado de la cuestión” en torno a los estudios existentes sobre el tema. La elección de este punto representa el interés principal de este trabajo, y radica en la presunción de que a pesar de la creciente importancia que han tomado los estados provinciales en el escenario político y económico nacional, no existe una producción de conocimientos y de análisis que de acabada cuenta de los procesos de reformas administrativas en que se han embarcado estas unidades estatales. Como veremos, la literatura existente sobre esta cuestión no ha prestado suficiente atención a la dinámica política de dichos procesos, lo cual a nuestro criterio representa una dimensión fundamental para comprender y explicar los mismos.

II. Marco analítico-conceptual

En este punto, nos proponemos discutir algunos ejes conceptuales que consideramos muy apropiados para abordar la problemática planteada. Nos referimos en primer lugar, al concepto de instituciones, en particular desde que su potencia analítica ha sido rescatada por la corriente neo-institucionalista¹. En segundo lugar, abordamos los supuestos conductuales y el concepto de actor sobre el que opera esta perspectiva teórica, como así también las implicancias que ello tiene en la explicación del cambio institucional. Por último, y en función de estos conceptos, planteamos la discusión en torno a la cuestión de las capacidades estatales.

II. 1. Conceptos de institución

El neo-institucionalismo dista de constituir un cuerpo teórico unificado, encontrándose diferentes aproximaciones que desde distintos ámbitos de la ciencia social confluyen en atribuir un lugar central a las instituciones en la explicación de la sociedad. Esta situación se ha potenciado por el hecho de que el rescate de las instituciones ha sido hecho tanto por la economía como por la sociología, la ciencia política, y la historia, entre otras disciplinas de “lo social” (Hall y Taylor, 1996)².

Las diferentes acepciones existentes sobre el concepto de instituciones es sin duda uno de los puntos más problemáticos del neo-institucionalismo dada la diversidad y ambigüedad de las mismas (Guy

¹ El rescate analítico de las instituciones ha sido protagonizado, en el ámbito de la teoría social y política por el “neo-institucionalismo”, consistente en una serie de abordajes teóricos que tratan de rescatar la importancia analítica que el concepto de institución posee para la teoría social. Dichas corrientes surgen a partir de los años sesenta, principalmente en el ámbito de la ciencia social anglosajona, y se presenta como respuesta o reacción a la corriente behaviorista, predominante desde los cincuenta (Bertanou, 1995; Peters, 1999).

² Esta diversidad de enfoques ha provocado intentos, por parte de distintos autores, de clasificar y “organizar” el mapa del neo-institucionalismo, agrupando los desarrollos existentes en diferentes ramas. En uno de esos intentos, Guy Peters distingue siete tipos “especies” distintas de neo-institucionalismo (Guy Peters, 1999). Otras clasificaciones, en cambio han realizado una clasificación más comprehensiva de las diferentes expresiones aquí planteadas, agrupando a las mismas en una cantidad menor de “especies”, aunque con criterios más amplios (Hall y Taylor, 1996). También Vergara adopta una clasificación tripartita para “mapear” al neo-institucionalismo (Vergara, 1997).

Peters, 1998; Bertranou, 1995; Hall y Taylor, 1996). Desde la perspectiva proveniente del institucionalismo económico, North ha entendido a las instituciones como las reglas de juego (normas formales e informales) de la sociedad. En otros términos, “son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (...) y, por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano.” (North, 1993: 13).

Un autor como Lanzara (1999) asocia el concepto de instituciones a la idea de “imprimir a las prácticas sociales un orden basado en reglas”, y cuando se refiere a las estructuras institucionales habla de normas y códigos de conducta. Si bien considera en su modelo que tanto factores como preferencias, identidades e intereses pueden generar cambios en el proceso de construcción de instituciones, en todo momento aparecen como elementos diferenciados. Un aspecto fundamental de la función (y por ende de la definición) de las instituciones en el enfoque de este autor, es el que tiene que ver con la asignación intertemporal de recursos, ya sea materiales, cognitivos y simbólicos (Lanzara, 1999: 925-929).

Desde el análisis de políticas públicas, Majone (1997) considera a las instituciones dentro del conjunto de restricciones que se configuran como condiciones esenciales para el comportamiento racional de los actores en la política (o de los actores de políticas, en el caso de las políticas públicas). Este autor considera a las instituciones dentro del conjunto de restricciones artificiales al accionar político, y se refiere a leyes, reglamentos, normas, organizaciones y procedimientos para la toma de decisiones “que definen los papeles de los diversos actores de las políticas y limitan las estrategias a su disposición” (Majone, 1997: 136).

La definición del concepto de institución conduce además a otra distinción importante que es la distinción entre instituciones y organizaciones. North sostiene que “el propósito de la reglas (instituciones) es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación.” (North, 1993: 15).

La importancia de esta distinción no es menor, ya que la relación de los actores (individuales y colectivos), entre ellos y con las instituciones, es central para explicar la dinámica de las mismas y particularmente el cambio institucional.

II. 2. Supuestos de comportamiento

Para entender la cuestión de la dinámica institucional es importante ordenar cuáles son los supuestos conductuales que subyacen en torno a la cuestión del análisis institucional.

La corriente del *rational choice* se aproximó a la problemática de las instituciones planteando un modelo individualista en el que los actores centrales son los individuos, entendidos como actores egoístas que actúan racionalmente y con plena información con el objetivo de maximizar el beneficio personal. Para estos individuos egoístas el respeto de las instituciones radica en la conveniencia individual de respetarlas en tanto eso genera previsibilidad y regularidad (Guy Peters, 1998: 45). Estos supuestos van a dejar un marca profunda en el debate teórico, ya que la cuestión de la racionalidad de los actores va actuar como un importante “divisor de aguas” en el debate neo-institucional³.

En este sentido, consideramos que el aporte fundamental para el análisis institucional ha estado constituido por el planteamiento de los modelos de racionalidad limitada. North, por ejemplo, supone actores individuales, pero a diferencia del *rational choice* (y en particular de la teoría de los juegos), cree que la motivación de la conducta no se centra en la maximización de beneficios sino que se trata de un problema más complejo. Nos encontramos, según este autor, frente a actores que realizan elecciones en base a modelos derivados subjetivamente a partir de información incompleta (reemplaza el supuesto de racionalidad instrumental de la economía neoclásica por el de la racionalidad procesal), lo que resulta además en modelos divergentes con los de los demás sujetos interactuantes. Así, en medio de tal complejidad, la función de las instituciones es la de reducir la incertidumbre y limitar el margen de elecciones de que dispone el actor (North, 1993: 31-42).

³ Una primera reacción a la corriente del *rational choice* fue la de March y Olsen, quienes critican los supuestos mencionados, adscribiendo, en cambio, a una visión individual, pero suponiendo un actor no-atomista sino insertado en un complejo de relaciones, que busca información pero con racionalidad limitada. La diferencia fundamental es que suponen un individuo que no opera desde la racionalidad instrumental sino desde la “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1997a). Otro punto de diferencia es que mientras el *rational choice* no se preocupa por el origen de las preferencias que orientan el accionar de los individuos, ya que considera a la formación de las preferencias como factores exógenos al modelo, March y Olsen consideran a la formación de las preferencias como un factor endógeno coherente con el supuesto de la lógica de lo apropiado, en donde son las identidades y las instituciones las que moldean esas preferencias (Guy Peters, 1998: 26).

Desde una perspectiva similar, Lanzara supone actores individuales con recursos limitados (entre los que se incluye la racionalidad) aunque con la capacidad de realizar, en un medio complejo y competitivo, comparaciones intergrupales e intertemporales ordenadas a decidir la distribución de esfuerzos y recursos. Este medio complejo, que deriva de la interacción de la complejidad política con la complejidad cognitiva o informativa, hace que el cálculo del *self-interest* y la definición de las identidades por parte de los actores se vuelva sumamente difícil, por lo que éstos recurren a principios de imitación de otros actores o actúan conforme a normas ya establecidas (Lanzara, 1999: 925-935).

También cuestionando a la racionalidad “clásica”, Majone plantea actores que buscan satisfacer sus metas, y que cuentan con un nivel de racionalidad que les permite evaluar la conveniencia de hacerlo dentro del marco de restricciones existentes o de cambiar dichos límites para su beneficio, lo cual supone además que estos actores no están separados del proceso que establece restricciones a su comportamiento sino que éstas son generalmente auto-impuestas. Majone critica el supuesto del racionalismo clásico de que los actores tratan de maximizar sus metas sólo dentro de las restricciones dadas, afirmando en cambio que, dado que disponen de distribuciones de recursos y poder esencialmente asimétricas, los actores consideran a las restricciones como posibles objetos de acción política⁴ (Majone, 1997: 136-144).

II. 3. Construcción y cambio institucional

A partir de estos supuestos, es posible plantearse la cuestión del cambio institucional. La pregunta que se formula Guy Peters es en qué medida el cambio es reconocido como una parte ordinaria de la vida institucional, o es en cambio una excepción a una regla de estabilidad (Guy Peters, 1998: 147).

North postula que las instituciones se encuentran en evolución y cambio permanente y que en consecuencia el cambio es incremental. El cambio es producto de la interacción constante de las organizaciones

⁴ Esto supone, además, que la estructura de relaciones entre actores introduce la dimensión temporal, al plantear la incapacidad explicativa de los modelos de elección “de una sola vez”.

con las instituciones, y se produce por dos vías. Una primera es la modificación de las limitaciones formales, que opera cuando la organización advierte que es más rentable intentar modificar políticamente las normas formales antes que invertir en aprendizaje que maximice el provecho del marco institucional establecido. En cambio, la modificación de las limitaciones informales se produce por cambios “exógenos” (algunos de ellos, cambios culturales), como por ejemplo el cambio en los precios relativos, en los gustos y preferencias, en las creencias. Lo que hace al cambio constante es que las limitaciones informales ensanchan y complementan a las limitaciones formales, y por lo tanto tienden a mantenerse en equilibrio, y unas se modifican ante cambios en las otras (North, 1993: 99-120)⁵.

En relación a este punto ha sido señalado que el proceso de formación de instituciones no opera sobre una “tabla rasa” sino que incluye mecanismos de cambio de las instituciones que conforman un proceso continuo y difuso (Lanzara, 1999). En efecto, Lanzara plantea que los actores tienen que distribuir sus recursos escasos entre la exploración de estructuras institucionales nuevas, y la explotación y perfeccionamiento de instituciones ya existentes. Frente a esto surgen mecanismos constructivos que combinan exploración y explotación, equilibrando el riesgo de explorar nuevas estructuras, con el riesgo de sostener estructuras caducas (Lanzara, 1999: 940-947).

En el modelo elaborado por Majone, en cambio, el cambio institucional es, como ya hemos dicho, un proceso generado y provocado por los actores en su intento de maximizar la posibilidad de alcanzar sus metas. Sobre la cuestión del carácter continuo o discontinuo del cambio, Majone marca una diferencia entre el comportamiento de corto plazo de los actores, en el que estos actúan dentro de las restricciones establecidas, y el comportamiento de largo plazo, en el que los actores intentan modificar tales restricciones. Las principales variables de los procesos de cambio, según el análisis de este autor, se centran, además de en los actores, en los recursos (que incluyen la cantidad y calidad de infor-

⁵ Otro punto fundamental en la teoría de North, es por qué las sociedades siguen diferentes caminos de desarrollo, y básicamente por qué persisten formas institucionales ineficientes. La respuesta se centra en la idea de las vías del cambio, fundamentalmente el *path-dependency*, que refiere al peso de la historia en tanto acumulación de decisiones de corto plazo que determinan la evolución incremental de las instituciones (North, 1993: 121-135).

mación, como así también las capacidades y habilidades técnicas) que se encuentran asimétricamente distribuidos⁶ (Majone, 1997).

Este último planteo, que admite la posibilidad del cambio intencional (diseño) de las instituciones, nos lleva a la discusión de un problema central frente a la cuestión de las reformas estatales, que tiene que ver con cómo explicar la cuestión de la reforma intencional y el diseño de las instituciones por parte de los actores.

Tal como lo explica North (1993), es posible que una organización evalúe conveniente modificar las limitaciones formales (reglas e incentivos) de un determinado esquema institucional, y por lo tanto intervenga políticamente a fin de modificar dichas restricciones. Sin embargo North llama la atención sobre la cuestión de que este cambio se complementa con los cambios que, consecuentemente se operan en las limitaciones informales, sobre las que no hay margen para la reforma o el diseño. Esto podría ocasionar que el cambio no se opere del modo en que fuera “diseñado” por la organización o actores intervinientes⁷.

En torno a estas cuestiones surgen algunas reflexiones importantes al momento de analizar las reformas estatales. La primera tiene que ver con la coincidencia de los autores analizados al reconocer que la posibilidad de que los actores encaren procesos intencionales de reforma institucional se da siempre en contextos complejos y con recursos escasos, por lo cual la capacidad de controlar tales procesos en términos de la adecuación entre intenciones y resultados es limitada.

En segundo lugar, nos parece importante llamar la atención sobre la cuestión del poder en los modelos explicativos del cambio institucional. En general, los desarrollos reseñados abren una interesante brecha para explorar cómo operan distribuciones asimétricas de poder entre actores y grupos en la definición de los procesos de diseño y cambio institucional

⁶ Esta cuestión no sólo determina el poder diferencial de los actores para modificar las restricciones en su favor, sino también la posibilidad de construir restricciones que privilegien los recursos de los que dispone ese actor.

⁷ Estas diferentes perspectivas con respecto al cambio, y especialmente al cambio intencional, también pueden ser agrupadas en los dos modelos polares de análisis institucional planteados por Bertranou (1995: 247). Por un lado tenemos aquellos modelos en los que las instituciones son exteriores al actor y existe una importante distancia entre ambos, tal como lo plantean en extremo los modelos del *rational choice*. Por otro lado, están los modelos en los que las instituciones se encuentran en el interior mismo del actor en la forma de prácticas, procedimientos e identidades, como sucede claramente en el modelo de March y Olsen.

(particularmente frente a la reforma estatal), y por ende el rol jugado por las instituciones en tanto reguladores y/o cristalizadores de la distribución interpersonal e intertemporal de recursos de poder.

Nuestra preocupación se traslada, en este punto, a cómo se aplican los conceptos analizados en la comprensión de las capacidades estatales, su cambio y el diseño de políticas para su mejoramiento⁸.

II. 4. El concepto de capacidad y la concepción del Estado

Una primera idea que nos interesa rescatar de la literatura que aquí analizaremos es la de rechazar la concepción unitaria del Estado, aquella que lo entiende como un actor uniforme y homogéneo, y plantear la necesidad de asumir la complejidad del Estado en tanto conglomerado de actores e instituciones que frecuentemente poseen diferentes lógicas e intereses. En esta línea se inscriben aportes como el de Michael Mann (1991) y su teoría del “embrollo”, el de Crozier (1995) al plantear la ficción de la unidad del Estado, el de Geddes (1994) al analizar el Estado a partir del comportamiento racional de los actores políticos y burocráticos, y el de Evans (1995) relativo a la autonomía enraizada, entre otros.

Este punto de partida implica el reconocimiento de la complejidad del Estado y el rechazo a los abordajes simplistas (“neoutilitaristas” en términos de Evans) sobre los que se montó la ofensiva neoliberal contra el Estado.

Evans plantea que los administradores estatales deciden en un contexto institucional compuesto de complejos patrones de interacción históricamente conformados e insertos en la estructura social. Desde su abordaje comparativo institucional entiende al Estado como una creación histórica cuyas propiedades dependen de los entornos institucionales específicos y de la estructura social en que están insertos. Así, el Estado ha pasado de sus funciones clásicas de resguardo del orden interno y de seguridad exterior a tener bajo su responsabilidad el desarrollo económico. En este enfoque la capacidad estatal está íntimamente relacionada

⁸ La discusión de este punto adquiere relevancia, cuando a partir de la década de los '90 el debate sobre la reforma del Estado fue modificándose y un creciente número de estudios han llamado la atención sobre la insuficiencia de la discusión sobre el tamaño del Estado y sobre la intervención, y han colocado el énfasis en la cuestión de la calidad de las instituciones y la capacidad del Estado (Bertranou, 2001; Evans, 1995; Banco Mundial, 1997).

con la “habilidad del Estado” de cumplir adecuadamente con este rol (Evans, 1995).

Un aporte enriquecedor a la discusión de las capacidades estatales es el que plantea Mann (1991) a partir de la diferencia entre poder despótico y poder infraestructural⁹. El primero es el que tiene que ver con la autonomía de las elites estatales, y el poder de éstas sobre la sociedad civil, el segundo en cambio, es el poder más propiamente estatal y que tiene que ver con la capacidad institucional de un Estado central para penetrar en su territorio y llevar a cabo decisiones logísticas¹⁰ (Mann, 1991).

Desde un esquema de análisis institucional ligado al *rational choice*, Geddes (1994) propone abordar al Estado desde un modelo teórico de actores estatales que explica que dentro de un mismo Estado haya diferentes capacidades y diferentes preferencias según las áreas que observemos. Los actores analizados por Geddes son políticos y burócratas, entendidos como individuos racionales que tratan de maximizar el éxito de sus carreras¹¹ (Geddes, 1994).

II. 5. Estado y sociedad. Una perspectiva relacional

Estos desarrollos llevan a centrar el foco de nuestra atención en la relación entre sociedad y Estado. Optamos, en este punto, por la capaci-

⁹ Mann entiende a las sociedades como redes organizadas espacialmente y superpuestas, de poder. De este “materialismo organizacional” se desprende su estatismo institucional, heredero, en parte, de la escuela weberiana y de la vertiente histórica del institucionalismo. Mann define al Estado, recurriendo a la elaboración weberiana, como “conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad de las relaciones de poder, abarcando una demarcación territorial sobre la que ese Estado ejerce una capacidad de establecer normas autoritarias y vinculantes, respaldadas por algún tipo de fuerza física organizada” (Mann, 1997: 85). Mann rechaza la idea de coherencia y funcionalidad del aparato estatal, al cual ve en cambio, como “embrollador”, caótico, irracional, cruzado por múltiples lógicas y autonomías ministeriales (Mann, 1991).

¹⁰ Retomando esta línea, Weiss (1998) se basa en la afirmación de Mann de la incoherencia sistémica del Estado, para concluir que pueden encontrarse en un mismo Estado diferentes capacidades, según la arena particular de la que se trate.

¹¹ La concepción de capacidad de Geddes se hace explícita cuando la autora define el foco de su trabajo, esto es, las capacidades del propio Estado para iniciar cambios que mejoren su capacidad. Hace referencia entonces a la habilidad de tributación y coerción, de moldear incentivos para los actores privados, de tomar decisiones burocráticas efectivas; todo lo cual depende, a su vez, de la existencia de organizaciones burocráticas efectivas (Geddes, 1994).

dad explicativa y analítica de aquellas perspectivas que se concentran en un enfoque más relacional y, consecuentemente, en una explicación más política de las capacidades estatales¹². En efecto, un importante grupo de autores, desde una perspectiva que intenta superar la concepción de capacidad acotada a la estructura interna del Estado, ha buscado entenderla no como un mero atributo técnico/administrativo del aparato burocrático, sino que han incorporado lo que podríamos generalizar como una capacidad más específicamente política, relacionada con la capacidad del Estado de interactuar e interrelacionarse con su entorno.

Un importante aporte en esta línea es el trabajo de Tobelem, quien propone la idea de “brechas de capacidad”, entendidas como la diferencia entre lo que el Estado se propone como metas y lo que efectivamente puede lograr¹³. Varios de los ámbitos en donde radican estas brechas presentan un carácter claramente relacional, como los derivados de *leyes, normas y, en general, “reglas de juego”* que gobiernan las relaciones entre los actores, y los originados en las *relaciones inter-institucionales entre las partes intervinientes* (Tobelem, 1992).

En esta posición se ubica también el trabajo de Peter Evans, quien sostiene que la capacidad del Estado está efectivamente relacionada con la existencia de una burocracia weberiana profesional y con coherencia corporativa, pero que está necesariamente complementada con la conectividad externa de este aparato. Evans afirma que los estados que mejor impulsan el desarrollo económico de sus sociedades son aquellos que logran burocracias profesionales pero con fuertes vínculos institucionalizados en canales de interacción con grupos sociales (espe-

¹² Para algunos autores, en cambio, las capacidades del Estado, entendidas principalmente en clave burocrática “pura”, se fortalecen a partir de la posibilidad de aislar los organismos del Estado de las influencias o “colonizaciones” de los grupos sociales y políticos. En esta línea podemos ubicar a Sikkink (1993) quien rechaza los conceptos hasta ahora elaborados sobre poder y autonomía del Estado, toda vez que implican pensar el poder en términos de relación entre el Estado y la sociedad civil, lo cual hace perder de vista las características internas de los estados que es donde radican las diferencias entre los mismos, y donde se explica la capacidad estatal. Esta última es concebida por la autora como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales (Sikkink, 1993). Otra autora que se concentra en las características internas del Estado como atributos de capacidades es Grindle (1997).

¹³ Este desarrollo de Tobelem ha sido utilizado para la elaboración de diagnósticos, mediciones e indicadores de capacidad institucional por el Banco Mundial (*Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional. Manual de Procedimientos*). En nuestro país ha sido empleado en trabajos como el de Oszlak (2000) y el de Palermo (1998).

cialmente empresarios) para la concreción de proyectos conjuntos (Evans, 1995).

Tomando, entre otros, los aportes de Evans, Repetto ha planteado el concepto de “capacidad de gestión pública”, que intenta modificar las limitaciones de la idea de capacidades institucionales¹⁴. Por capacidad de gestión pública entiende este autor el “modo en que la relación entre actores e instituciones cristaliza en la capacidad para decidir, diseñar y llevar adelante ciertos tipos de intervención” (política pública) (Repetto, 2001a: 13). Se trata de la articulación de dos capacidades: una técnico/administrativa referida principalmente a las capacidades más específicamente burocráticas, y la otra más propiamente política relacionada con la capacidad de interacción con los actores relevantes y de inclusión de estos actores y de los intereses colectivos (Repetto, 2001a: 34-36).

En relación a las elaboraciones de Evans también trabaja Weiss. Esta autora también piensa la capacidad del Estado desde una perspectiva relacional afirmando que la capacidad estatal se asienta no tanto en las herramientas de política, ni el nivel de integración internacional del Estado, sino en las instituciones que gobiernan las conexiones domésticas del Estado con la sociedad. Weiss sostiene que algunos estados desarrollan un enraizamiento selectivo que desarrolla una autonomía enraizada que beneficia a la economía industrial (capacidad transformativa). Con este fin, la autora plantea el concepto de interdependencia gobernada (*governed interdependence*), que se distingue del concepto de Evans en que es aplicable a situaciones en que no hay relación de subordinación entre Estado y capital, sino que el Estado genera consenso y cooperación con el sector privado (Weiss, 1998).

Una pregunta sumamente interesante para los fines de nuestro trabajo es la que se plantea Geddes (1994) con respecto a los impedimentos (en los países de América Latina) para las reformas que intentan incrementar la capacidad del Estado. Dichos impedimentos son de orden político, y se ubican tanto en los intereses de políticos y burócratas beneficiados por el *statu quo*, como así también en problemas de acción colectiva que impiden que los grupos latentes supuestos beneficiarios de las reformas se organicen y movilicen en demanda de esas reformas. Geddes explica la estrategia de los actores estatales apoyada en la expli-

¹⁴ Idea sobre la que insiste en sus posiciones el Banco Mundial, principalmente a partir del “Informe sobre el desarrollo mundial 1997”, dedicado a las transformaciones del Estado.

cación de la estructuración de redes clientelares, con lo cual el que Geddes denomina el “dilema de los políticos” se plantea entre la necesidad de ocupar los puestos de gestión del Estado con funcionarios profesionales intentando garantizar la eficiencia de la gestión, o por el contrario privilegiar en esos puestos a funcionarios “políticos” que le permitan mantener sus estructuras de apoyo político (Geddes, 1994).

II. 6. Algunas líneas del debate

En definitiva, y si bien compartimos con Bertranou (2001) algunas preocupaciones en torno a los problemas de definición de variables, y la confusión de conceptos en la que incurren algunos de los aportes analizados¹⁵, consideramos que surgen elementos importantes para el análisis que aquí proponemos, planteándose instrumentos analíticos útiles para comprender los procesos políticos de las reformas estatales (muchas veces frustradas), particularmente aquellas cuestiones que tienen que ver con la distribución de poder y las disputas políticas entre actores frente a un proceso de reforma o de construcción institucional estatal.

Surgen también algunos interrogantes que creemos importante plantear frente al análisis de procesos determinados. Un primer punto tiene que ver con la diferencia entre una concepción de la capacidad estatal organizativa (técnico-burocrática) y una concepción relacional más centrada en las capacidades “políticas” del Estado, y si ésta se relaciona con una diferencia que podríamos plantear entre las capacidades para conducir procesos de reforma y la capacidad para la gestión más “cotidiana” del Estado. Dicho en términos más concretos, ¿es posible pensar que la capacidad para producir reformas institucionales y organizativas esté relacionada a la capacidad relacional del Estado para articular los consensos políticos que le permitan liderar un proceso de reforma, mientras que la capacidad para la gestión esté ligada al desarrollo de estructuras burocráticas eficaces y eficientes?

Si esta distinción es válida, también es valioso preguntarse qué tipo de capacidades reformistas son necesarias para que el resultado de tal reforma cristalice en estructuras con capacidades de gestión sustentables. ¿Podemos

¹⁵ En particular los ligados a la cuestión de las capacidades estatales.

afirmar que tener “capacidad para reformar” garantiza construir “capacidad para gestionar”? ¿Cuáles son las relaciones y retroalimentaciones que se establecen entre reformas de la estructura interna del aparato estatal y las transformaciones que se operan en la matriz política en la que ese Estado está inserto? En consecuencia, ¿es pensable este problema en términos de una contraposición entre teorías normativas y positivas de las capacidades estatales?

III. La reforma del estado en América latina

Las reformas económicas y las reformas del Estado practicadas en América Latina, y en particular en la Argentina durante los años '90¹⁶ han sido motivo de un gran número de análisis y reflexiones. Una de las discusiones más frecuentes al respecto, en la literatura especializada, ha sido aquella que oscila entre dos tesis contrapuestas en torno a los factores que determinan las decisiones de política sobre las reformas en cuestión. Nos referimos concretamente a la contraposición entre quienes postulan que un nuevo contexto internacional, caracterizado por la apertura comercial, la liberalización, y la globalización financiera, determinó las medidas de reforma adoptadas por los gobiernos de la región¹⁷, y aquella otra perspectiva más “voluntarista” que coloca el centro del análisis en la “voluntad” y la orientación política de los responsables de tomar las medidas¹⁸.

III. 1. La política de las reformas. Actores, racionalidad, instituciones y estrategias

Como se ha dicho ampliamente, los factores internacionales y el contexto de globalización están fuertemente interrelacionados con las medi-

¹⁶ Nos referimos más específicamente al decálogo de medidas contempladas en el conocido Consenso de Washington.

¹⁷ Esta discusión se “encastra” en la discusión más amplia con respecto a la característica y los alcances de la globalización y el lugar de la política y del Estado en este proceso, como así también el protagonismo que siguen teniendo las instituciones estatales nacionales y la comprensión de la dinámica política que hace posible la eliminación de ciertas barreras nacionales a los flujos comerciales y financieros que dan vida a un capitalismo globalizado (Mann, 2000; Altvater, 2000).

¹⁸ Los planteos de esta discusión están claramente analizados en el trabajo de Juan Carlos Torre sobre el proceso político de las reformas económicas en América Latina (Torre, 1998).

das de reforma económica y política adoptadas en América Latina durante los años 90. Sin embargo, esto nada dice acerca del por qué los gobernantes adoptan unas medidas y no otras dentro del “menú” de medidas consideradas como “posibles”. Tampoco dice demasiado acerca de qué es lo que hace “posible” a unas opciones y no a otras, como así tampoco acerca de las “maniobras” políticas a las que las elites gobernantes deben recurrir para implementar las medidas elegidas (apoyos, oposiciones, coaliciones, etc.).

Sin embargo, una importante contribución desde la economía política y la ciencia política, recurriendo en gran parte a las perspectivas teóricas que hemos analizado, ha buscado una explicación a estos procesos que contemple tanto las restricciones y condiciones externas en las que los actores políticos y gubernamentales toman decisiones de políticas, como así también los factores “endógenos” que llevan la decisión en un sentido y no en otro. En general parten de describir el contexto a partir del cual se producen las reformas, entre otras razones, por el peso que tiene la definición de “crisis” dentro de las estrategias reformistas. Comparten, además, la reformulación de la relación entre política y economía en el desarrollo de sus explicaciones, rechazando por igual a las explicaciones deterministas en cualquiera de los dos sentidos (el “voluntarismo” político y el “determinismo” económico).

Para Torre, el punto de partida es fundamental dado que el modo en que ingresan las reformas en la agenda pública es una disputa esencialmente política y condiciona fuertemente las políticas a implementar. Así, sucesivos fracasos en resolver un problema público “relevante” generaron presiones hacia las elites para soluciones más amplias e integrales. En consecuencia, el problema de estabilizar la economía luego del *shock de la deuda* en América Latina, que se había intentado con los ajustes económicos de corto plazo de la década de los `80, termina siendo alcanzado por los ajustes más radicales de las reformas estructurales neoliberales inspiradas en el *Washington Consensus*¹⁹ (Torre, 1998).

¹⁹ Pues bien, esto depende de la interpretación de las causas de la crisis, lo cual define el problema y la conformación de la agenda, y condiciona tanto las medidas a adoptar como los apoyos políticos requeridos para las mismas. Visto en esta perspectiva, la política de ajuste estructural deja traslucir el desenlace de la correlación de poder entre el plano nacional e internacional, en la cual el *shock de la deuda* ha influido fuertemente en la modificación de la distribución de poder a favor de los organismos financieros internacionales (Torre, 1998).

También Tommasi y Velasco (1999) recurren al “punto de partida”, o lo que denominan el equilibrio político-económico previo, para explicar las reformas²⁰. Suponiendo que los actores toman decisiones en función de los beneficios (pagos) que esperan recibir de ellas, es esperable que la decisión de las reformas avance en el momento en que los pagos esperados de mantener el *statu quo* sean menores que los esperados por producir la reforma. En este punto la crisis desempeña distintas funciones: en primer lugar, crea sentido de “urgencia” lo cual facilita la fijación de las reformas en la agenda y la rápida implementación; en segundo lugar, y en relación a la urgencia, permite “empaquetar” las reformas y facilita su negociación bajando el costo de la misma; en tercer lugar, ayuda al “aprendizaje”, entre otras formas, por medio del efecto derrame del ejemplo de otros países “exitosos” (Tommasi y Velasco, 1999).

Para otros autores, la idea de crisis toma cierta importancia al momento de modelizar el ciclo de las reformas neoliberales, las cuales se inician en respuesta a una crisis con estanflación (contexto definido por la crisis de la deuda, inflación, déficit fiscal, recesión), la que justifica la adopción de medidas de ajuste penosas para la población, pero que prometen la estabilización y la reactivación económica, y que una vez conseguidas éstas toda la población podrá disfrutar de los beneficios de la reforma (Acuña y Smith, 1996).

Se hace necesario señalar dos puntos muy importantes de los desarrollos analizados. El primero tiene que ver con que estas explicaciones comparten el presupuesto de que la distribución del poder, los recursos, la información y la “voz” entre los distintos actores y/o grupos en torno a los procesos de reforma es esencialmente asimétrica. El segundo es que la cuestión de la identidad de los reformadores tiene gran importancia en relación a la sustentabilidad política de los procesos de reforma, o dicho en otros términos, la perdurabilidad en el mediano plazo de los apoyos y coaliciones en favor de las reformas, como así también la neutralización y/o desorganización de las oposiciones a las mismas, suponiendo siempre que el resultado distributivo de las reformas modifica la relación de “perdedores” y “ganadores”.

²⁰ Los autores rechazan las explicaciones más estáticas de este equilibrio, sobre todo aquellas basadas en el concepto de *rent seekers* o las que suponen *miopía* —en el sentido de no acceder a información a la que se puede acceder sin costo— por parte de los actores, y prefieren hablar en términos más dinámicos de la idea de equilibrio ineficiente —en términos de óptimo paretiano— (Tommasi y Velasco, 1999).

Pues bien, las perspectivas adoptadas por los autores aquí analizados discuten también la cuestión de la sustentabilidad. Un problema clave es el de la acción colectiva, en términos de Olson, en el sentido de que las posiciones frente a una política no se traducen automáticamente en movilización de apoyo u oposición a la misma (Torre, 1998). Finalmente, hay que considerar que las elites gestionan políticamente las reformas, para lo cual recurren a instrumentos políticos ya probados, como el clientelismo, para sostenerlas (Torre, 1998). Para Tommasi y Velasco el punto es “más sencillo”, ya que los “perjudicados” por los efectos distributivos del ajuste que no se oponen y protestan porque no tienen “voz” y poder político para hacerlo (Tommasi y Velasco, 1999). Otros autores han encontrado que en los procesos analizados el conflicto disminuye cuando el desempeño económico es más “pobre”, y que esto se explica por la lógica de la acción colectiva, por los problemas de información imperfecta y por la racionalidad y el cálculo de costos de los actores. (Acuña y Smith, 1996). Palermo, en este punto, agrega que son las capacidades institucionales del Estado las que definen el rango de opciones efectivamente posibles para la formulación e implementación de políticas de un gobierno y su sustentabilidad (Palermo, 1998).

Un problema que está presente en los trabajos analizados, y vinculado a estos últimos puntos, es el de la perspectiva temporal de las reformas, tanto en lo que se refiere a cuáles son las estrategias de reforma más efectivas, en cuanto a velocidad y escalonamiento de las reformas, como así también en lo que se refiere a las características del proceso en las diferentes etapas del mismo (Acuña y Smith, 1996; Tommasi y Velasco, 1999).

En este punto queremos plantearnos algunos interrogantes a partir de la literatura analizada, pero de frente a los procesos más específicos de la reforma administrativa del Estado. Esto es, en qué medida las lógicas y las dinámicas políticas de las reformas económicas analizadas aquí pueden ser asimilables a las dinámicas de los procesos políticos de las reformas burocráticas del Estado. En tal caso, ¿pueden tener capacidad explicativa de estos fenómenos? ¿Cómo pueden influir en la diferenciación de ambos procesos los diferentes marcos institucionales en que se desarrollan los mismos y los diferentes actores involucrados? ¿Es posible que las lógicas de ambos procesos requieran de diferentes tipos de liderazgos, capacidades y recursos?

También cabe interrogarse sobre la cuestión de las distintas coaliciones de actores y/o grupos que son necesarias para introducir una política en la agenda y para ejecutar dicha política. ¿Es posible pensar que dichas coaliciones sean en algunos casos contradictorias? ¿Qué importancia puede tener este problema de “arquitectura” política en el fracaso de determinadas políticas?

III. 2. La reforma del Estado y la reforma administrativa

La reforma administrativa del Estado en América Latina aparece como un proceso de larga evolución histórica que supera la “corta trayectoria” del discurso más “abarcativo” de la reforma del Estado que ha caracterizado gran parte de los años '80 y los '90. En efecto, diferentes autores se han referido a esta trayectoria y a las distintas características que dicha reforma ha ido adquiriendo en las distintas etapas por las que ha transitado.

Cunill Grau señala que en la actualidad la reforma administrativa es sólo una dimensión de la reforma del Estado, sobre todo si se entiende a la administración pública como la expresión material del Estado a través de la cual éste interviene en la sociedad. Esta autora señala a la “administración para el desarrollo” como una de las primeras concepciones de la reforma administrativa en América Latina, inserta en el paradigma desarrollista de los años '60, y que conformó el modelo burocrático del Estado interventor desarrollista. En los '80, en cambio, la reforma administrativa queda subsumida en el discurso de la reforma del Estado que se torna hegemónico a partir de la crisis fiscal y del agotamiento del modelo de desarrollo “estado-céntrico”, postulando como remedio la necesidad del ajuste estructural que implicó para el aparato del Estado, y para la reforma administrativa, la reducción de estructuras, la reducción de personal y la descentralización político-administrativa (Cunill Grau, 1997).

Bresser Pereira también identifica distintas etapas de la reforma administrativa que han coincidido históricamente con la evolución del modelo de desarrollo económico. Así, la revolución industrial fue contemporánea de la reforma burocrática que instauró una administración pública racional en términos weberianos y que marcó

el quiebre con la administración patrimonialista del Estado²¹. La tercera forma de administración es para este autor la administración pública gerencial que predomina a partir de los años '80. Sin embargo, para el caso de América Latina, las reformas gerenciales, que analizaremos más adelante, sólo ingresan en la agenda en la segunda mitad de los años '90, luego de que las políticas de ajuste estructural frente a la crisis fiscal dominaran el espectro de las reformas en este período (Bresser Pereira, 1999). Un autor como Spink se dedica específicamente a analizar la evolución de la reforma administrativa en los últimos setenta años en América Latina y recorre los hitos señalados tanto por Bresser Pereira como por Cunill Grau (Spink, 1999)²². Otro autor que coloca a la reforma administrativa y a la reforma del Estado en perspectiva histórica es Prats i Catalá, quien explica que la “vieja reforma administrativa” de los años '60 se anclaba en las teorías organizativas de entonces que pretendían universalizar la racionalidad burocrática, y fracasaron en América Latina al consolidar burocracias patrimonialistas (Prats i Catalá, 1998).

Las reformas de primera generación que se centraron en el tamaño y el rol del Estado han recibido una importante serie de críticas. Algunas de ellas están relacionadas con la concepción tecnocrática que domina las reformas del Estado de *downsizing*, que supone, como señala Spink, una concepción voluntarista de la reforma (Spink, 1999).

Por otra parte, Przeworski (1999) señala que el problema de la reforma no es como lo postulaba el modelo de ajuste estructural del consenso de Washington la discusión del Estado versus el mercado²³, en tanto mecanismos de coordinación social, sino que razonando desde la perspectiva del principal-agente, el problema es cómo diseñar instituciones,

²¹ En el caso de Brasil, este autor ubica la reforma burocrática en los años '30, coincidente también con el desarrollo del proceso de industrialización en ese país (Bresser Pereira, 1999).

²² A esta contextualización temporal es necesario agregar otra consideración de tipo “espacial”, con respecto a otros casos de reforma administrativa, sobre todo aquellos desarrollados en los países más avanzados (p. ej. los países de la OCDE) (Pollitt y Bouckaert, 2000).

²³ El falso dilema entre el Estado y el mercado también es denunciado por Bresser Pereira (1998) cuando considera que el problema es estudiar cuál es el papel del Estado en el mercado, y que a través de recuperar la gobernabilidad y la gobernancia el Estado puede adquirir las capacidades necesarias para garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados.

en el Estado y fuera de él, que induzcan a los actores individuales a comportarse de un modo colectivamente beneficioso²⁴.

En este sentido, se ha señalado que el foco puesto en la cuestión del tamaño y en la necesidad del *downsizing* no modificó el cuadro de la administración pública del Estado desarrollista latinoamericano, caracterizado por el patrimonialismo, el clientelismo y la precariedad institucional (Cunill Grau, 1997; Prats i Catalá, 1998). Según este análisis, el problema sigue estando centrado en la necesidad de revertir la precariedad institucional y la de consolidar un Estado fuerte que establezca eficazmente la legalidad, que posea eficacia para implementar políticas, y que logre una relación virtuosa con la sociedad²⁵.

Llegados a este punto se hace necesario ordenar la discusión en torno a los principales paradigmas de la reforma administrativa, con el objeto de clarificar los postulados y las críticas de cada uno, como también los principales ejes del debate entre los referentes de los mismos.

III. 3. Los paradigmas de la reforma administrativa

Como hemos analizado en el punto anterior, una primera distinción entre paradigmas de reforma es histórica, y tiene que ver con paradigmas que han sido hegemónicos en épocas y circunstancias particulares. No obstante, es notable que determinados elementos de paradigmas de reforma “viejos” aún hoy continúan siendo replanteados en su vigencia y su necesidad, como muestra el caso de la reforma burocrática.

En este sentido, Schneider (2001) distingue tres tipos de reforma: la weberiana (o burocrática), las reformas de responsabilización (*accountability*), y las reformas gerenciales. Según este autor los tres tipos

²⁴ En la perspectiva de este autor, la economía es una red de variadas y diferenciadas relaciones entre principales y agentes, organizada por las instituciones (entendidas como reglas de juego), con lo cual el desempeño de las empresas, el gobierno y la economía en su conjunto depende del diseño de estas instituciones (Przeworski, 1999).

²⁵ En torno a estas críticas se va conformando a mediados de los '90 un amplio consenso, que se ve plasmado en el informe del Banco Mundial de 1997, con respecto a la insuficiencia y limitaciones del modelo de ajuste estructural para lograr un Estado con las capacidades institucionales que le permitan sostener las reformas económicas y garantizar el crecimiento económico, de modo que se condiciona el éxito de la reforma económica y social operada en América Latina a la necesaria reforma de la administración pública, la cual debe superar su dificultad para proveer sus productos eficientemente (Burki y Perry, 1998).

de reforma pueden “ocurrir” simultáneamente, atacan diferentes problemas de la administración pública, y poseen diferentes dinámicas de consolidación. Aucoin (1998), en cambio, se refiere a sólo dos tipos básicos de reforma, que los distingue en función de las respuestas ofrecidas a la crisis fiscal del Estado frente a la cual se plantearon las reformas. Este autor distingue entre el paradigma del *public choice*, y el paradigma gerencialista. El primero se preocupa por la cuestión del gobierno representativo, entendiendo que el problema clave es el del control sobre la burocracia mientras que el gerencialismo se preocupa básicamente por la complejidad organizacional que ha adquirido el sector público y busca prácticas que logren desburocratizar tales estructuras partiendo del supuesto de considerar a las técnicas de gestión del sector privado como superiores a las del sector público. El problema que enfrenta, un intento concreto de reforma, es el planteado por las contradicciones entre los paradigmas y por las tensiones que genera la relación entre políticos y burócratas (Aucoin, 1998).

Ahora bien, Spink (1999) nos advierte que dentro del paradigma de la administración pública gerencial existen dos tendencias o perspectivas diferenciadas. Una, que el autor considera mayoritaria, es la que plantea el paradigma empresario y de aplicación de los principios de gestión privada al sector público, y que se basa fundamentalmente en las ampliamente difundidas experiencias de reforma de Nueva Zelanda y el Reino Unido. Por otra parte se presenta una perspectiva más política, que intenta rescatar la dimensión política del aparato burocrático del Estado, como así también la dinámica política de los procesos de reforma y la preocupación por los mecanismos de representación y de responsabilización en la administración pública²⁶.

A la clasificación de Spink creemos necesario agregarle que bajo la vertiente “política” se puede agrupar también a las otras perspectivas que poseen estrecha vinculación con ésta, como son las reformas planteadas por la escuela del *public choice* y sus “herederas” (las reformas de *accountability*).

En su vertiente pro-mercado, aquella que postula la superioridad de las técnicas de gestión privada empresaria por sobre las de la gestión

²⁶ Esta perspectiva estaría representada, en América Latina, por los trabajos realizados en América Latina, y particularmente en Brasil, por Luiz Bresser Pereira, y por los aportes del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

pública, el paradigma gerencialista se apoyó en una serie de hitos reformistas. En primer lugar, en la experiencia de la reforma británica y la neocelandesa²⁷; en segundo lugar, en la difundida obra de Osborne y Gaebler (1992), que ha inspirado la reforma administrativa estadounidense emprendida por el entonces vicepresidente Al Gore²⁸.

Frente a estos planteos del paradigma gerencial “puro” o pro-mercado han surgido en los últimos años un importante e interesante número de críticas, de las cuales intentaremos aquí sintetizar las más importantes.

Una primera crítica está apuntada a la pretensión existente en el diagnóstico de la NGP de que todos los sectores de la administración pública poseen las mismas falencias y que por lo tanto a todos los sectores les es aplicable el mismo “remedio”, esto es, las técnicas de gestión empresarial. Según los autores que adhieren a esta crítica, la aplicación de estas técnicas puede ser deseable pero no universalmente (Pollitt y Bouckaert, 2000; Bresser Pereira, 1998)²⁹. En este sentido se ha señalado que la NGP realiza un importante aporte a la “microgerencia pública” pero que no colabora a una teoría general del gobierno ni a su reinención (Santana Rabell y Negron Portillo, 1996).

²⁷ Entre los postulados básicos de la *Nueva Gerencia Pública* –NGP– (en su vertiente pro-mercado) es importante considerar que parte de una crítica a los defectos más “visibles” del modelo burocrático: su rigidez, su baja capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes, su excesivo apego a la norma y al control de procedimientos, y en consecuencia su ineficacia en la provisión de bienes públicos. La NGP postula entonces la delegación de actividades a mercados (“contestabilidad”) o la simulación de condiciones de mercado cuando lo primero no sea posible, el control de resultados (en lugar del control de procesos), el “empoderamiento” de los gerentes a partir de una mayor discreción gerencial en la toma de decisiones y en la responsabilidad de la gestión. Burki y Perry (1998) sintetizan bien la cuestión al plantear que el modelo puede ser caracterizado de acuerdo a cuatro líneas: la delegación de la toma de decisiones, la orientación hacia el desempeño, orientación hacia el cliente y orientación hacia el mercado.

²⁸ En su versión estadounidense, materializada en el programa del “*National Performance Review*” del ex-vicepresidente Al Gore, la NGP toma la pretendida forma de “reinención del gobierno” en base al paradigma de gestión gerencial empresarial y a la promoción de mecanismos no burocráticos. Sus principios básicos son revisados por Santana Rabell y Negron Portillo (1996).

²⁹ Como han demostrado estos autores en su estudio, la reforma gerencial de la administración pública presenta grandes variaciones de acuerdo a las características “locales” de los casos en que la reforma se implementa, y según el tipo de régimen político administrativo del que se trate, entre otras variables. Según estos autores, estas reformas gerenciales consisten en cambios deliberados a las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor, que siempre es vista como una nueva forma de administración en contraste con la “vieja” administración pública burocrática (Pollitt y Bouckaert, 2000).

Otra crítica ha estado apuntada a la concepción de reforma gerencial como “tabla rasa”, entendida como aquella concepción que supone la eliminación completa de un modo de gestión que es reemplazado por otro nuevo. Vinculado a esto también se ha criticado a la NGP por ignorar o soslayar los costos de la reforma, sobre todo en la etapa de la implementación y que esto va moldeando la reforma de modo que el resultado final rara vez coincide con lo originalmente planeado (Pollitt y Bouckaert, 2000). Otra limitación que se le ha señalado al paradigma gerencial en esta línea es su carencia de una explicación de cómo se produce el cambio sin preocuparse por una explicación del cambio que atienda el papel de actores, instituciones y relaciones de poder en dicho proceso (Prats i Catalá, 1998).

En conexión con estas dos críticas, también se ha cuestionado la visión de la “burocracia tradicional” como absolutamente negativa, además de que la caricatura trazada ignora las variaciones existentes no sólo entre países sino además al interior de las burocracias entre sus distintos organismos y/o agencias. (Pollitt y Bouckaert, 2000; Santana Rabell y Negron Portillo, 1996; Cunill Grau, 1997).

Sobre este último punto bien se podría argumentar que los “defensores” de la burocracia tradicional están pensando en un cuadro idealizado de dicha burocracia que pocas veces ha coincidido con la realidad, cuando por el contrario nos hemos encontrado, sobre todo en el contexto de América Latina, con burocracias poco profesionales y weberianas, sino más bien patrimonialistas y clientelistas. El punto se traslada entonces al problema de si es necesario consolidar burocracias weberianas antes de pasar a modelos gerenciales, o si por el contrario las reformas gerenciales son la solución a las falencias y “degeneraciones” del modelo burocrático.

En este último sentido (la necesidad o no de la “secuenciación” de las reformas) se encuentran, dentro de la corriente crítica que venimos reseñando, diferentes posiciones. Hay quienes sostienen que, más allá de las reformas gerenciales, hay aspectos de las estructuras burocráticas tradicionales que son positivos y que permanecen y “conviven” con las nuevas prácticas y estructuras (Pollitt y Bouckaert, 2000). En esta línea, otros autores sostienen la necesidad de consolidar burocracias profesionales y meritocráticas como paso previo antes de proceder a reformas gerenciales en las áreas en que estas últimas sean posibles y/o necesarias (Prats i Catalá, 1998; Burki y Perry, 1998). Contra esta última posición, Bresser Pereira (1999) sostiene que cuanto más afirmado

y consolidado está el modelo burocrático es más difícil lograr las reformas gerenciales, lo cual se atribuye a las resistencias de la burocracia frente al cambio, como así también a que la “eficientización” del modelo burocrático impide ver la “necesidad del cambio”.

En este punto es importante señalar que una de las críticas más importantes al modelo gerencial pro-mercado consiste en el soslayo que la misma realiza de la dimensión política de la administración pública (Cunill Grau, 1997; Spink, 1999), como así también de la dinámica política que sustenta u obstaculiza el proceso de diseño e implementación de reformas (Prats i Catalá, 1998; Pollitt y Bouckaert, 2000).

En torno a estas críticas se ha erigido un versión más “política” del paradigma gerencial que considera que la crisis del modelo estatal desarrollista/populista latinoamericano es una oportunidad para instaurar una reforma gerencial y una administración pública de calidad, pero cuyo enfoque sea esencialmente público y político, y no un enfoque empresarial de mercado (Cunill Grau, 1997; Bresser Pereira, 1999). Para estos autores, la reforma debe apuntar a la superación de un modelo estatal que se ha consolidado como un régimen político-administrativo caracterizado por el clientelismo y el patrimonialismo en el manejo del aparato estatal y de sus recursos.

La reforma gerencial para Bresser Pereira (1999) supone que a la autonomía de los administradores planteada por el paradigma gerencial clásico hay que agregarle mecanismos de control administrativo y mecanismos de controles democráticos. Una reforma de este tipo, para Bresser, requiere tanto de cambios institucionales como de cambios culturales hacia adentro y hacia afuera del Estado, por lo cual plantea que la reforma gerencial posee tres dimensiones: una institucional-legal, otra cultural (pasar de valores burocráticos a valores gerenciales), y una tercera dimensión de gestión³⁰.

Como se puede observar, en el esquema planteado por esta versión del paradigma gerencial adquiere un lugar preponderante la cuestión de la responsabilización (*accountability*), la cual no sólo importa a las relaciones del gobierno con la sociedad sino a la de los actores intra-estatales entre sí.

³⁰ Desde esta perspectiva, Bresser plantea que la reforma del Estado debe apunarse a dotar al Estado de las capacidades necesarias para desempeñar eficientemente su papel en el mercado. Se refiere principalmente este autor, al fortalecimiento de las capacidades de control del Estado, como así también a dos variables centrales para el nuevo modelo, como son la *governabilidad* y la *governancia*. (Bresser Pereira, 1998). Esta última dimensión posee en el esquema de Cunill Grau (1997) una importancia central.

Razonando en términos de relaciones entre principales y agentes, Przeworski (1999) entiende que el diseño institucional es clave ya que de él depende el desempeño de los actores, tanto públicos como privados, como de la economía en su conjunto. La cuestión pasa, en un sistema democrático, por lograr que los burócratas sean controlados por políticos electos, que a su vez sean “responsables” frente a los electores (Przeworski, 1999).

En esta línea, un trabajo coordinado por el Consejo Científico del CLAD repasa los diferentes mecanismos de *accountability* que se plantean en el contexto latinoamericano. Para este trabajo, el desafío de la reforma gerencial es mejorar la gobernabilidad democrática, lo cual implica vincular el paradigma administrativo gerencial al fortalecimiento de los mecanismos de responsabilización frente a la ciudadanía, que son esencialmente multidimensionales (CLAD, 2000).

III. 4. Análisis de la política de la reforma administrativa

Llegados a este punto es necesario considerar que la dimensión política de los procesos de reforma de la administración pública ha tenido muy escasa presencia en América Latina, tanto en las agendas de investigación académica, como así también ha sido ignorada por los relatos técnicos de los paradigmas de reforma³¹.

Como ya lo hemos señalado, con el efecto catalizador del informe mencionado del Banco Mundial, se ha conformado un amplio consenso en torno a la necesidad de reformas administrativas (reformas de segunda generación) que doten al Estado de capacidades para los nuevos roles y que fortalezcan su capacidad institucional³². Sin embargo algunos aportes

³¹ Un importante trabajo en este sentido ha sido el aporte de Geddes (1994) que hemos analizado en el apartado conceptual. Un autor como Peter Spink (1999) ha cuestionado a la concepción técnico/voluntarista de la reforma por ignorar la dimensión política de la misma. Sin embargo, estas teorías son dominantes en el “ambiente” de la reforma, que la apoyan como “relato técnico”, mientras que las teorías políticas de la reforma son una minoría (Spink, 1999).

³² Desde una perspectiva neo-institucional se ha señalado que la promoción de la segunda generación de reformas ha sido importante en el reconocimiento a la necesidad de dotar al Estado de capacidades institucionales para cumplir las nuevas funciones reguladoras, pero carecen de una teoría que explique cómo cambian las instituciones y las capacidades de los estados, lo cual no se puede lograr sin concentrar el análisis en los actores, en las instituciones y en las relaciones de poder entre los actores (Prats i Catalá, 1998).

recientes han llamado la atención sobre el hecho de que tal consenso se ha logrado sobre el qué pero no sobre el cómo, es decir, no se ha atendido el problema de cuál ha sido o debería ser el proceso político con el cual se operan las reformas en cuestión (Schneider, 2001; Heredia, 2002).

Para el caso de las reformas administrativas en los países más desarrollados existe alguna literatura que se ha encargado de esta cuestión, de la que nos parece importante mencionar el aporte de Pollitt y Bouckaert (2000) al que ya nos hemos referido en este trabajo³³. Sin embargo, este tipo de abordajes es poco frecuente en el contexto latinoamericano, pese a lo cual reseñaremos los principales puntos planteados por los aportes existentes en la materia.

Schneider (2001) se refiere principalmente a dos tipos de obstáculos o problemas que enfrentan las reformas administrativas. El primero lo ubica en la vertiente electoral, y está planteado sobre un conocido dilema de acción colectiva que tiene que ver con que los “ganadores” de las reformas están dispersos y son difícilmente movilizables en apoyo a las mismas, mientras que los “perdedores” suelen estar más concentrados, con más recursos y capacidad de movilización para intentar bloquear las reformas. Por otro lado, en la vertiente de implementación, Schneider coloca a los problemas de principal y agente entre políticos y burócratas, que ya hemos mencionado.

Así, uno de los principales problemas es el de lograr coaliciones que apoyen los programas de reforma administrativa. Los principales actores de las coaliciones pro-reforma, según Schneider, han sido los equipos técnicos de las reformas, los aliados periféricos (como las provincias chicas que “venden” su apoyo), los apoyos legislativos, y los aliados pasivos o cautivos (como han sido frecuentemente los sindicatos de empleados públicos). En este sentido, una estrategia que ha sido usada frecuentemente es la que Schneider denomina “reformas parasitarias”, esto es, incluir las medidas de reforma administrativa en un “paquete” más amplio de reforma (normalmente se recurrió a las reformas económicas de emergencia) de modo de usufructuar para las primeras la coalición de

³³ Estos autores realizan un importante estudio comparativo del proceso de reforma administrativa en diez países (mayoritariamente miembros de la OCDE) para lo cual emplean un esquema de análisis que da un lugar preponderante a los factores político-administrativos que condicionan y moldean la reforma. Para ello definen a los principales actores de la política de reforma, definen sus recursos y sus intereses, y las restricciones moldeadas por el esquema institucional en el que los actores se desempeñan (Pollitt y Bouckaert, 2000).

las segundas. Sin embargo, se ha llamado la atención sobre la dificultad de “supervivencia” en su consolidación que enfrentan tales reformas, entre otros costos (Schneider, 2001).

Otro problema político que han enfrentado las reformas administrativas ha sido el de los horizontes temporales, toda vez que tales reformas requieren tiempos de ejecución largos, que suelen no coincidir con los tiempos políticos-electorales de los políticos que las implementan. En relación con este problema, también se ha señalado que a diferencia de las reformas económicas, los tiempos largos de las reformas administrativas no generan rápidamente ganadores fuertes, con lo cual tienen dificultades en obtener cooperación sostenida que les permita su consolidación en el tiempo (Schneider, 2001).

También pensando el problema de cómo lograr las reformas del consenso “post-Washington”, Heredia (2002) ha llamado la atención sobre la importancia de los factores políticos, en particular la cuestión de la distribución de poder entre opositores y partidarios de la reforma, entendida ésta como un proceso que redistribuye poder entre los actores de la reforma (burócratas, políticos, grupos de interés y ciudadanos). La cuestión clave radica en explicar la capacidad de los reformadores para alterar las distribuciones de poder adversas a las reformas. Esta autora encuentra algunos problemas políticos coincidentes con los señalados por Schneider; nos referimos a la oposición concentrada de los “perdedores” de las reformas (principalmente los beneficiarios del orden actual), como así también el largo tiempo que demanda la consolidación de la reforma, debido principalmente al bajo nivel de autocumplimiento que dificulta el respeto de las nuevas reglas y del nuevo orden institucional (Heredia, 2002).

También contribuye a esta perspectiva el desarrollo de Barzelay y otros colaboradores, quienes analizan las reformas a las políticas de gestión pública. Para este análisis tienen una importancia fundamental aquellos factores políticos vinculados con la dinámica de la solución de conflictos y los problemas de competencia, sobre todo aquellos relacionados con estructuras de autoridad y conflictos de jurisdicciones (Barzelay et al., 2002).

Otro aporte importante a esta línea de análisis sobre la reforma administrativa es el de Repetto (2001b) que se dedica a analizar la dinámica política de la reforma administrativa del Estado argentino. Este autor propone un enfoque centrado en la idea de matriz política, como “espa-

cio” en el que se interrelacionan actores e instituciones, a partir del cual explica el fracaso de la reforma argentina, debido en gran parte al fracaso de la estrategia “parasitaria” (en términos de Schneider) que se privilegió para lograr la reforma. El recurso a esta estrategia generó los consabidos problemas de implementación, toda vez que el eje de la reforma del Estado había estado puesto en el ajuste fiscal de la emergencia económica, con lo cual, en la práctica, la reforma se limitó a los intereses de los actores que apoyaron el ajuste fiscal. Repetto sostiene que para mejorar el desempeño de la administración pública es necesario modificar la actual estructura de incentivos adversos a la reforma, y lograr coaliciones socio-políticas que apoyen tales procesos. (Repetto, 2001b). Con las principales líneas de este análisis del caso argentino, también coinciden Ghio y Etchemendy (1998), quienes prestan especial atención al papel del Congreso en la política de la reforma administrativa, y a los recursos decisionistas del poder ejecutivo como estrategia de reforma. Al igual que Repetto, estos autores señalan como dato sobresaliente, que la reforma administrativa estuvo subordinada al cumplimiento de metas fiscales, lo cual atentó contra su sustentabilidad en el tiempo, y contra la consecución de instituciones públicas de calidad.

IV. La reforma de los estados provinciales en la Argentina. Una revisión del estado de la cuestión

IV. 1. Estado nacional y estados provinciales frente a las reformas de los ‘90

Las reformas de primera generación operadas en Argentina desde principios de los ‘90, han tenido como uno de sus ejes centrales la transferencia a las provincias de funciones que hasta ese momento cumplía el Estado central, principalmente salud y educación. Esto ha generado, entre otros factores, una redimensionalización de estas unidades subnacionales, sin generar necesariamente en éstas las capacidades requeridas para el ejercicio de tales funciones, dando por resultado un cuadro sumamente heterogéneo de realidades estatales provinciales. Sin embargo, la cuestión de la dinámica política de las reformas burocráticas a nivel provincial en Argentina no ha sido suficientemente estudiada, y la mayor parte de los trabajos que abordan

tales reformas centran su atención en la relación entre Estado nacional y provincias, tanto en la dinámica de dicha relación frente a las reformas, como en la redistribución de funciones entre ambas dimensiones jurisdiccionales.

Ozslak (2000) ha señalado la mutación que ha sufrido el Estado nacional, tanto en lo que hace a su tamaño, como así también a la naturaleza de las funciones desempeñadas. Este autor habla del “nuevo esquema de división del trabajo” entre el Estado nacional, convertido virtualmente en un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas, y los estados subnacionales (provincias). Para ello analiza la transformación de la estructura del empleo público (con fuertes disparidades provinciales), la evolución y composición del gasto público³⁴, y la virtual desaparición de la presencia del Estado nacional en el ámbito subnacional (oficinas y delegaciones). Ozslak (2000) también señala el papel del Estado central en el control de la asignación de fondos, tanto en la “mediación” de créditos externos, como en la asignación de transferencias, lo cual se transformó en un fundamental mecanismo que tuvo alto impacto en el proceso de reforma estatal³⁵.

Cao y Estes (2001) señalan que el planteo de la necesidad de reformar los estados provinciales fue casi exclusivamente realizado por el Estado nacional, cuestión que atribuyen a la escasez de recursos que la crisis fiscal produjo en el Estado nacional, sino también por las características de la relación nación-provincias que estos autores caracterizan como “federalismo centralista”. Sin embargo, señalan que el Estado Nacional en muchos casos abrió espacios para la supervivencia de actores provinciales opuestos a las reformas, lo cual es explicado por los equilibrios de poder interregional que caracterizan a la estructura federal de gobierno, y por las negociaciones en pos de la gobernabilidad³⁶.

³⁴ Ozslak discute que se pueda hablar de Estado mínimo en el caso argentino, toda vez que, si bien el Estado nacional se ha “achicado”, la estructura “consolidada” (agregado de todos los niveles jurisdiccionales), principalmente en términos de personal y gasto público, se ha expandido durante los '90 (Ozslak, 2000).

³⁵ Otro trabajo se ha concentrado en el papel de los pactos fiscales y de los esquemas de coparticipación en el condicionamiento de los procesos de reforma de los estados provinciales, principalmente aquellos dirigidos al ajuste fiscal y al redimensionamiento de los mismos (Cuoghi, 1997). También se ha analizado, de manera global, el impacto de las políticas de ajuste provincial en las características del esquema federal argentino, al que se ha caracterizado como de un “federalismo centralizado en transición” (Pérez y Cao, 1999).

³⁶ Estos autores distinguen dos olas de reformas en las provincias (antes y después de 1995), en la que la primera se diferencia de la segunda por la mayor dureza de los objetivos de ajuste fiscal que caracteriza a la primera, como así también por los programas de reforma implementados desde el gobierno nacional (Cao y Estes, 2001).

Una importante explicación política de este proceso de negociación y escalonamiento de las reformas a nivel provincial ha sido elaborada por Gibson y Calvo (2001). Estos autores se preguntan sobre cómo logró el peronismo implementar reformas económicas que estaban enfrentadas con sus bases sociales históricas y obtener, de todos modos, el soporte electoral necesario para ejercer tales reformas. La respuesta que elaboran se centra en que la organización territorial de la política electoral tuvo un fuerte impacto en la viabilidad política del proceso de reformas, lograda por la segmentación regional de los patrones de construcción de coaliciones electorales y por el escalonamiento de los costos de la reforma económica. Así, estos autores distinguen entre una coalición “metropolitana”, ubicada en las zonas más urbanizadas y económicamente desarrolladas, y una coalición “periférica” ubicada en las regiones menos desarrolladas. Mientras el gobierno logró avanzar en las políticas de ajuste en las regiones “metropolitanas”, donde el impacto de los ajustes “nacionales” es más significativo, debió obtener el apoyo de la coalición periférica posponiendo las medidas de ajuste provincial e incrementando el flujo de recursos a estas provincias³⁷. Esto resultó en que quedara prácticamente intacto el sector público provincial, particularmente su nivel de empleo público, y que la transferencia de fondos a estas administraciones redundara en escasos incentivos para su reforma y su equilibrio fiscal³⁸.

Otra cuestión que ha sido analizada es la diferencia entre el análisis de la política de las reformas económicas a nivel nacional y a nivel provincial, y la aplicabilidad de los supuestos y principales elaboraciones teóricas para el análisis de la política de las reformas a nivel provincial. En efecto, Remmer y Wibbels (2000) discuten el presupuesto de que la política de las reformas macroeconómicas se concentre en torno a los ejecutivos, legislaturas y burocracias nacionales o centrales, especialmente en países con estructura de gobierno federal. Estos autores se concentran en el análisis del caso argentino, en particular de cuál es el impacto de las políticas provinciales

³⁷ Esto se explica además porque por el esquema institucional del federalismo argentino estas provincias se encuentran “sobre-representadas” en el Congreso Nacional, con lo cual el costo de estos “representantes” es menor que los de las regiones metropolitanas (Gibson y Calvo, 2001).

³⁸ Otro importante aporte en esta línea de análisis, si bien no aborda la cuestión de las administraciones provinciales, es el de Calvo y otros (2001) sobre las relaciones entre legislaturas provinciales, la competencia político electoral en las mismas, y el bloqueo legislativo que se produce en el Congreso Nacional en relación al sesgo mayoritario y partidario de la misma (analizado en términos institucionales).

en las políticas de ajuste económico a nivel nacional. Para ello, se centran en el análisis de los desempeños fiscales, bajo el argumento de que las condiciones de competencia política facilita las políticas de ajuste al minar los incentivos para la construcción y mantenimiento de grandes sectores públicos. Estos autores comparan las diferentes estructuras de incentivos que frente a la reforma económica enfrentan los principales actores subnacionales y los nacionales. En torno a esta cuestión se plantean como hipótesis, en primer lugar que los incentivos de los políticos locales para cooperar con los esfuerzos nacionales de ajuste están influidos por las relaciones partidarias (gobierno-oposición a nivel nacional-provincial); en segundo lugar, que mientras más equilibrada es la competencia política a nivel local, más probabilidades de avanzar con reformas económicas existen; en tercer lugar, que mientras más débil es la relación entre gasto provincial y recaudación propia, mayor es el incentivo para aumentar el gasto y limitar el ajuste.

IV. 2. Diagnósticos de las burocracias provinciales

Otro punto sobre el que ha girado gran parte de la literatura aquí analizada es el de diagnosticar, en la mayoría de los casos a partir de generalizaciones, la situación de los aparatos burocráticos provinciales. Un diagnóstico bastante extendido en este sentido, es el de caracterizar a las estructuras burocráticas provinciales como estructuras burocráticas informales e impregnadas de prácticas clientelares, y lógicas rentísticas y prebendarias (Cao y Rubins, 1997). Sobre la base de este diagnóstico, Estes (1996) ha señalado que el ajuste fiscal es un prerequisite, a escala provincial, para avanzar en reformas que tiendan al elevamiento de la calidad organizacional del Estado, y al establecimiento de incentivos (individuales y organizacionales) adecuados para este objetivo.

Según el análisis de Oszlak (2000), el esquema de “Estado (nacional) cajero” tendió a debilitar las capacidades locales de generación de recursos propios y sometió los presupuestos provinciales al recurso del endeudamiento, lo cual fortaleció el papel de los organismos multilaterales de crédito en el condicionamiento de los destinos de los fondos prestados.

Cao y Estes (2001) sostienen que “las provincias” comprenden situaciones heterogéneas, que involucran a actores con intereses y visiones

diferenciados. Estos autores, diferencian entre provincias más avanzadas y provincias rezagadas o atrasadas, y en función de esta distinción pretenden diferencias entre modelos de reforma³⁹. Una importante heterogeneidad en este punto, es la situación fiscal de los estados provinciales, dado que mientras algunas lograron superar las crisis fiscales, otras continúan con una situación fiscal muy desequilibrada. Estos autores encuentran una alta correlación entre la mayor precariedad fiscal y el bajo nivel de desarrollo relativo de los estados provinciales, aunque la correlación es menos importante cuando la variable tomada es el avance de las reformas (especialmente las de “primera generación”).

Los pocos avances evidenciados con respecto a las reformas institucionales (de “segunda generación”) se explican por la baja prioridad que han tenido desde el gobierno nacional en comparación con los objetivos netamente fiscales. Las mismas siguen pendientes, y para lograrlas es un “piso” fundamental la disciplina y el equilibrio fiscal y la reburocratización (en sentido weberiano), y el cambio de las estructuras de poder local es una condición de posibilidad (Cao y Estes, 2001).

En otro trabajo, Cao y Rubins (2001), analizan los cambios producidos en los últimos años en el plano fiscal, funcional y administrativo en la relación entre la administración pública nacional y las administraciones públicas provinciales. Señalan un importante aumento del nivel de gasto en las provincias en los '90 que no se corresponde con la transferencia de funciones operadas en el período. Si bien estos autores reconocen las realidades diferenciales de las administraciones públicas provinciales, tanto entre provincias como al interior de cada administración, sostienen que se puede generalizar con respecto al escaso nivel de transformaciones que se han operado en estas administraciones provinciales, sobre todo en función de la escasa influencia del paradigma gerencial en las provincias, como así también de la expansión del gasto público en estos niveles, a contramano de las políticas de ajuste fiscal a nivel central⁴⁰.

³⁹ Según este planteo, discordante con el análisis de Gibson y Calvo (2001), las provincias más rezagadas, con menos “capacidades”, no pudieron oponerse a los modelos de reforma impulsados por el gobierno nacional y los organismos internacionales de crédito, mientras que las más desarrolladas plantearon inicialmente reformas alternativas. Sin embargo, en el caso de las primeras, señalan estos autores que las reformas sólo fueron de “maquillaje” (cambios de organigrama, cambios de nombres, etc.).

⁴⁰ En otro trabajo, estos autores atribuyen los comportamientos organizacionales aparentemente “irracionales” a las disputas intraburocráticas mediadas por “técnicos” y “políticos” (Rubins y Cao, 1997). Por otra parte, Cao (1997) identifica dos áreas bási-

Otros autores, también han resaltado en sus análisis de las reformas a nivel subnacional la importancia de los recursos volcados a nivel subnacional al mantenimiento de redes clientelares, lo cual condiciona el desarrollo de las políticas de ajuste a este nivel (Remmer y Wibbels, 2000). Estos mismos autores han constatado que la expectativa de los reformadores con respecto a que la descentralización de funciones a las provincias redundara en una prestación de servicios más eficientes no se cumplió. Por el contrario, en muchas provincias cesaron las inversiones de capital, se incrementó el nivel de endeudamiento, y el creciente nivel de ingresos transferidos desde el gobierno central se aplicó al incremento del gasto provincial y del empleo público (Remmer y Wibbels, 2000).

Un importante intento de diagnosticar las capacidades de los estados provinciales ha sido realizado por la UTDT y el PNUD (2000), quienes realizan una propuesta metodológica y de desarrollo de indicadores para medir el desempeño institucional de las provincias argentinas. Tomando el concepto de institución de los aportes del neo-institucionalismo (en particular de su vertiente económica), definen al desempeño de las instituciones públicas estatales (DIPE) como la “capacidad de cumplir con las funciones que motivaron su formación”, lo cual está “determinado por la capacidad para combinar de manera eficiente los recursos disponibles en función de las demandas cambiantes y las restricciones que el entorno puede presentar”⁴¹. Sin embargo, a pesar del importante avance que significa este trabajo para una área tan poco explorada, dicha metodología no ha sido aplicada sino a dos casos piloto (Mendoza y Tierra del Fuego), con lo cual no se ha podido establecer la fortaleza del modelo de análisis, ni tampoco establecer las necesarias comparaciones entre los desempeños institucionales, presuntamente diferenciales, de las distintas provincias argentinas.

A pesar de este reconocimiento sobre el carácter heterogéneo de las estructuras públicas provinciales, que aparece más o menos explícito en la literatura analizada, no se ha avanzado aún en la sistematización de

cas de dificultades con respecto a las capacidades de los estados provinciales: por un lado, la dimensión financiera, caracterizada por recurrentes déficit fiscales y endeudamiento público, y por otro lado, las deficientes capacidades estratégicas de los respectivos aparatos burocráticos (pensada básicamente en términos organizacionales).

⁴¹ Finalmente el DIPE es desagregado en una serie de indicadores, como ser eficiencia, agilidad, pertinencia, calidad, coherencia, e innovación, que se aplican en diferentes áreas de medición —los tres poderes y el proceso presupuestario— (UTDT-PNUD, 2000).

estas realidades, ni tampoco en el análisis específico y la clasificación de estas heterogeneidades. Uno de los pocos análisis en este sentido, si bien no cubre la carencia señalada, es el de Cao (2001) que distingue entre aquellas provincias del área central (provincias más “avanzadas”), las del área periférica (norte y centro-oeste del país, zonas de mayor desarrollo), y las de áreas despobladas (Patagonia). Sin embargo, este autor no compara las regiones y sus unidades estatales, sino que se concentra en las provincias del área periférica. En éstas, las características del sistema político, basado en la dominación-legitimación (en términos weberianos), y en el sostenimiento de redes clientelares y prebendarias, impregnan al aparato administrativo-estatal con la lógica del subsidio y la clientela.

IV. 3. Análisis de casos provinciales de reforma

Frente a esta pretendida, aunque no claramente demostrada, heterogeneidad de circunstancias políticas y realidades estatales y administrativas en las distintas provincias argentinas surge la pregunta acerca de cuál es el nivel de avance de los análisis de casos particulares de reforma. Un breve recorrido nos muestra que no son muchos los análisis de este tipo, y que aún entre los existentes hay una variedad importante de enfoques, y recortes del problema.

Un primer dato a señalar es que no todos los estudios de casos se centran en un caso provincial, sino que algunos se dedican a comparar un “sector” del Estado en diferentes provincias. Un aporte importante en esta línea lo constituye el trabajo de Moro y Roggi (2001) quienes emplean un enfoque analítico centrado en las instituciones, desde una perspectiva relacional, y en los actores, en los términos en que lo proponemos en este trabajo, para analizar las capacidades de gestión de las áreas sociales en los estados provinciales. Estos autores basan parte del desarrollo de sus indicadores de medición en el trabajo que hemos mencionado anteriormente de la UTDT y el PNUD. También desde una perspectiva sectorial, aunque centrando la atención en el caso de la provincia de Córdoba, y desde un marco conceptual diferente, se plantea el aporte de Salgado y Cocorda (2001), quienes analizan la construcción de políticas públicas en “áreas críticas” de estados provinciales. Para ello, utilizan el concepto analítico de “brechas de capacidad” y definen como “áreas

críticas” a aquellas que generan problemas especiales y significativos en la administración y ejecución de políticas, en términos de porcentaje elevado de gasto público, desafíos institucionales implicados por su complejidad, y desafíos políticos que acompañan dicha complejidad.

Otra serie de trabajos, se limitan a un relato o descripción de determinado proceso de reformas, por lo general desde una perspectiva meramente “técnica” sin mayores consideraciones (salvo menciones contextuales) a la cuestión de la dinámica política o institucional de los procesos en cuestión. Este es el caso del enfoque metodológico utilizado para la “reingeniería de procesos” en la provincia de Salta (Karlsson, 2001), o los métodos propuestos por los equipos del sindicato de empleados públicos para la mejora de los procesos en la administración provincial en Santa Fe (Kerz, 2001). También este es el caso del análisis de la reforma y modernización del Estado en la provincia de Mendoza, centrado en la cuestión del rediseño de las estructuras organizativas y de la gestión de los recursos humanos (Rodríguez, 2001). Por último cabe mencionar en esta línea, al análisis de la reforma del Estado en la provincia de Santa Fe poniendo como eje del análisis la responsabilidad y descentralización en la toma de decisiones para mejorar la eficiencia (Garnero, 2001). En general, con la excepción del estudio de Kerz (2001), a estos trabajos les caben las críticas que realizáramos al paradigma gerencialista pro-mercado, en el capítulo anterior, referidas a las limitaciones del “relato” técnico-voluntarista para analizar los procesos de reforma en cuestión⁴².

En el caso del análisis de la reforma del Estado en la provincia del Neuquén (Pilatti, 2001), se agregan otra serie de consideraciones al mero relato técnico del proceso de reforma, como el marco institucional en el que la misma opera (pensado en términos de normas constitucionales e instituciones formales), como así también las condiciones políticas en el que las reformas se producen. Sin embargo, estos factores no alcanzan a construir un marco conceptual-analítico articulado, sino que son consideraciones del contexto en el que la reforma se produce.

Una de las provincias que ha sido motivo de la mayor cantidad estudios de caso sobre reformas del Estado provincial es sin duda la provincia de

⁴² En este sentido, creemos ilustrativo transcribir un párrafo del trabajo de Garnero que explicita muy claramente los ejes de esta concepción: “La dinámica con que se implementa la reforma administrativa depende de la decisión política y de la claridad técnica para poder formular y explicar los motivos para la definición de las reglas de juego establecidas a lo largo de todo el ordenamiento normativo...” (Garnero, 2000: 10).

Córdoba. Entre los trabajos más recientes centrados en este caso nos parece importante reseñar algunos de ellos, como el trabajo de La Serna (2001) centrado en las reformas del Estado provincial durante el período 1995/1999. Este trabajo realiza algunos aportes importantes, como la construcción de una tipología de las orientaciones en la “producción del Bienestar”, y el análisis de las reformas desde una perspectiva relacional entre actores gubernamentales y otros actores sociales. Sin embargo, La Serna (2001) presenta algunas falencias en la definición del marco conceptual de análisis, principalmente en lo que hace al ambiguo y difuso uso del concepto de instituciones, concepto central en el análisis planteado.

Un importante aporte en esta área, focalizado en el caso de la transformación de la empresa estatal cordobesa de energía (EPEC), ha propuesto un marco de análisis de la decisión de políticas públicas que se concentre en la perspectiva de los actores, pero considerando tanto los intereses que los mismos persiguen maximizar de modo racional al intervenir en estos procesos, como así también el sustrato axiológico-ideológico en el que estos deciden (Parmiggiani y Ciuffolini, 1998).

La experiencia más reciente de reforma del Estado en la provincia de Córdoba⁴³ ha introducido reformas de las planteadas en la “segunda generación” de reformas, y mayormente bajo la orientación del paradigma gerencialista pro-mercado. Es por ello que el proyecto de reforma ha sido analizado a la luz de las principales discusiones en torno a la “reinención del Estado”, y de la cuestión de los ciudadanos entendidos como “clientes” (Ase y Burijovich, 2001).

Finalmente, este último caso de reforma ha sido analizado desde una perspectiva político-institucional muy vinculada a la que aquí proponemos (Navarro, 2001). En efecto, este autor ha analizado las reformas de segunda generación en Córdoba, concentrándose en la cuestión de la política de la formulación presupuestaria provincial, tomando el análisis político de la misma no tan sólo como una variable contextual, sino como una herramienta de análisis clave para comprender el papel de los diferentes actores (políticos, empresariales, burocráticos) en el proceso en cuestión, y la configuración de los escenarios institucionales en que se desarrolla el proceso.

⁴³ Nos referimos al proyecto del “Estado Nuevo” impulsado por el actual gobierno provincial a partir de la asunción del Gobernador De la Sota en 1999 (Lardone, 2001).

V. Algunas conclusiones

Luego del recorrido que hemos realizado en las tres etapas de este trabajo consideramos que queda planteada la necesidad de llenar una importante brecha en el estudio de los procesos de reformas administrativas, al menos en el caso argentino. En efecto, los estudios en esta materia no han prestado hasta el momento debida atención a los procesos políticos de las reformas administrativas en estados provinciales, ni se han concentrado en los escenarios específicos provinciales como arenas en las que se “libran” las batallas políticas por las reformas.

En este sentido, consideramos necesaria la aplicación de un esquema conceptual que rescate el potencial analítico del análisis institucional y de los comportamientos estratégicos de los actores protagonistas de los procesos en cuestión. Esto demanda la estructuración de un esquema que explique eficientemente el cambio institucional, como así también la dinámica política de la construcción de capacidades estatales en los niveles subnacionales. Aportes de esta naturaleza contribuirían, en nuestra opinión, a la comprensión más integral de tales procesos de reforma, además de colaborar, gracias al análisis de casos, a la demostración empírica de las heterogeneidades existentes en las realidades estatales provinciales, tanto entre provincias, como al interior de las mismas.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y William Smith (1996). “La lógica política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141, Buenos Aires.
- Altwater, Elmar (2000). “El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica”, en *Zona Abierta*, N° 92/93, Madrid.
- Ase, Ivan y Jacinta Buriyovich (2001). “La Reinención del Estado Córdoba: una “reingeniería” de la ciudadanía”, en revista *Administración Pública y Sociedad*, N° 14, IIFAP-Universidad Nacional de Córdoba.
- Aucoin, Peter (1998). “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos”, en Brugué y Subirtas,

Lecturas de Gestión Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, España.

Banco Mundial (1997). “Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación”, Banco Mundial, Washington D.C.

Guy Peters, B. (1999). “Institutional theory in political science. The new institutionalism”, Pinter, Londres.

Barzelay, Michael et. al (2002). “Investigación sobre reformas a la política de la gestión pública en la región de América Latina: Marco conceptual, guía metodológica y estudio de caso”, Documento de trabajo, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Diálogo Regional de Política, BID, Washington DC.

Bertranou, Julián (1995). “Estructurando la política. El papel de las instituciones”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Enero-Marzo, Año LVII, N° 1.

Bertranou, Julián (2001). “El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto”, en *Política y Gestión*, N° 2, Buenos Aires.

Bresser Pereira, Luiz (1998). “La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150, Buenos Aires.

Bresser Pereira, Luiz (1999). “Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional.”, CLAD-Eudeba, Buenos Aires.

Burki, Shaid y Guillermo Perry (1998). “Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional”, Banco Mundial, Washington D.C.

Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h.) (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-Eudeba, Buenos Aires.

Cao, Horacio y Roxana Rubins (2001). “Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h.) (eds.), *El federalismo electoral*

- argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-Eudeba, Buenos Aires.
- Cao, Horacio y Roberto Esteso (2001). “La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda”, ponencia presentada al Ier. Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre.
- Cao, Horacio (2001). “El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Cao, Horacio (1997). “La reforma del Estado en provincias argentinas (subrayando algunos conceptos centrales)”, ponencia presentada al II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Margarita.
- Cao, Horacio y Roxana Rubins (1997). “El sistema clientelar tradicional y las administraciones publicas provinciales”, Cuaderno de Trabajo, Universidad Nacional de Luján, Departamento de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- CLAD, Consejo Científico (2000). “La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, CLAD-Eudeba, Buenos Aires.
- Cocorda, Esteban José y Mauricio Alfredo Salgado (2001). “Construcción de políticas públicas en áreas críticas de estados subnacionales de Argentina”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Consejo Federal de Inversiones (1998). “El proceso de reforma estatal en las provincias: la visión desde un organismo federal”, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5, N° 11, Buenos Aires.
- Crozier, Michel (1995). “La posición del Estado ante los otros actores”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 2, pp. 93-100.
- Cunill Grau, Nuria (1997). “Repensando lo público a través de la sociedad”, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- Cuoghi, Leonora Ines (1997). “Coparticipación y pactos fiscales: su papel en el proceso de reforma de los estados provinciales”, ponencia presentada al II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Margarita.

- Esteso, Roberto (1996). “La reforma de las administraciones públicas provinciales en Argentina. Condiciones generales y lineamientos metodológicos”, ponencia presentada al I° Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro.
- Evans, Peter (1995). “Embedded Autonomy. States and industrial transformation”, Princeton University Press, Princeton.
- Garnero, Hugo Raúl (2001). “El caso de la provincia de Santa Fe: responsabilidad y descentralización en la toma de decisiones para mejorar la eficiencia”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Geddes, Barbara (1994). “Politician’s dilemma: building state capacity in Latin America”, Berkeley, University of California Press.
- Ghio, José María y Sebastián Etchemendy (1998). “*Fugindo do perigo: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem*”, en *Revista do Serviço Público*, Ano 49, N° 2, Brasília.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001). “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h.) (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-Eudeba, Buenos Aires
- Grindle, Merilee (1997). “The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions”, en Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government. Capacity building in the public sector of developing countries*, Boston, Harvard University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies*, XLIV.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1994). “Political Science and the Four New Institutionalisms”, Annual Meeting of the APSA, New York.
- Heredia, Blanca (2002). “La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: Un marco de análisis”, Documento de Trabajo, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Diálogo Regional de Política, BID, Washington DC.
- Karlsson, Daniel Fernando (2001). “Enfoque metodológico utilizado para la reingeniería de los procesos administrativos en el gobierno de la

- provincia de Salta, Argentina”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Kerz, Jorge (2001). “La mejora de los procesos en la administración provincial, desde la participación del personal, con herramientas y métodos ofrecidos por la organización gremial”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Lanzara, Giovan Francesco (1999). “Por qué es tan difícil construir instituciones”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 152, Buenos Aires, enero-marzo.
- Lardone, Martín, (2001). “El Estado Nuevo: análisis de la reforma del Estado Provincial en Córdoba”, ponencia presentada al V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional de Río Cuarto.
- La Serna, Carlos (2001). “La Democracia como Límite: el proceso de reforma del estado de la provincia de Córdoba en el Período 1995/1999”, ponencia presentada al 1er. Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mann, Michael (1991). “Las fuentes del poder social. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d. C”, Alianza Editorial, Madrid.
- Mann, Michael (1997), *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Alianza Editorial, Madrid.
- Mann, Michael (2000). “¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?”, en *Zona Abierta*, N° 92/93, Madrid.
- March, James y Johan Olsen (1997a). “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, México, primer semestre.
- March, James y Johan Olsen (1997b). “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política”, Fondo de Cultura Económica, México.
- Moro, Javier y Cecilia Roggi (2001). “Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.

- Navarro, Mario (2001). “Las reformas de segunda generación en Córdoba (Argentina): intenciones, legados y derivas políticas”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- North, Douglas (1993). “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, México.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Addison-Wesley.
- Oszlak, Oscar (coord.) (2000). “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2000). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 al 27 de Octubre, Santo Domingo.
- Palermo, Vicente (1998). “Estudio sobre el estado del Estado en Argentina”, Documento de Trabajo, Fundación Carlos Auyero, Buenos Aires.
- Parmiggiani de Barbará, Myriam Consuelo y María Alejandra Ciuffolini (1998). “La construcción de lo público: orientaciones y valores en conflicto en la decisión de una política pública”, en *Administración Pública y Sociedad*, N° 11, Córdoba, Argentina.
- Pilatti, Mario Alberto (2001). “Reformando el Estado a nivel subnacional: el caso de la Provincia del Neuquén, Argentina”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Pirez, Pedro y Horacio Cao (1999). *Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: el caso de un federalismo centralizado en transición*, Friederich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.
- Pollit, Christopher & Bouckaert, Geer (2000). “Public management reform: a comparative analysis”. Oxford University Press.
- Prats i Catalá, Joan (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas.
- Przeworski, Adam (1999). “On the design of the state: a principal-agent perspective”, en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (ed.)

- Reforming the State. Managerial public administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000). “The subnational politics of economic adjustment. Provincial politics and fiscal performance in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 4.
- Repetto, Fabián (2001a). “Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile”, Universidad de San Andrés, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2001b). “La política de las reformas administrativas en la Argentina”, trabajo presentado al Congreso 2001 del LASA (Latin American Studies Association), Washington DC.
- Rodríguez, Elida Ida (2001). “Reforma y modernización del Estado en la provincia de Mendoza”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Rubins, Roxana y Horacio Cao (1997). “Técnicos y políticos: un clásico en la puja por el manejo de los Estados provinciales”, en Gustavo Blutman (comp.), *Investigaciones en Administración Pública*, Cuaderno N° 3, Oficina de Publicaciones del CBC-IIA-CIAP-FCE-UBA, Buenos Aires.
- Santana Rabell, Leonardo y Mario Negrón Portillo (1996). “Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas”, en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 6, Caracas.
- Schneider, Ben Ross (2001). “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 20, Caracas.
- Sikkink, Kathryn (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128, Buenos Aires.
- Spink, Peter (1999). “Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform in Latin America”, en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (ed.), *Reforming the State. Managerial public administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Tobelem, Alain (1992). “Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual”, LATPS Occasional Paper Series.

- Tommasi, Mariano y Andrés Velasco (1999). “La economía política de las reformas económicas: una revisión del enfoque económico”, en *PostData*, N° 5, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (1998). “El proceso político de las reformas económicas en América Latina”, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- UTDT-PNUD (2000). “Desempeño institucional de las Provincias Argentinas. Metodología y Desarrollo de Indicadores de Medición”, Informe Final, Buenos Aires.
- Vergara, Rodolfo (1997). “‘El redescubrimiento de las instituciones’: de la teoría organizacional a la ciencia política”, estudio introductorio a March, James y Johan Olsen (1997b), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weiss, Linda (1998). *The myth of the powerless state*, New York, Cornell University Press.

Palabras Clave

Estado - provincias - reforma - instituciones - capacidad estatal

Abstract

This paper is an overview on the existent studies on the reform of the state in Argentina and Latin America that took place during the 90. The main aim of the article is to discuss some conceptual issues on the analysis of the subnational states reform in Argentina. First, it focuses on the conceptual discussion on institutions, rational actors, institutional change and state capacity. Secondly, it makes a critical review on the existent analysis of the state reform, specially in the issues that concern the administrative reform of the state, and the reform's political economy. Finally, it makes a general review of the existent studies on the subnational states reform in Argentina. In this point, the article considers that despite the growing importance that these states are getting in the national political arena their reform process has not been enoughly studied yet, specially on their political dynamic.

El doble voto simultáneo

DANIEL BUQUET

Universidad Nacional de La República

dbuquet@fcs1.fes.edu.org

El artículo analiza las características y evalúa las virtudes y los defectos del mecanismo electoral denominado “Doble Voto Simultáneo” (DVS). En primer término se establecen sus características jurídico-formales, señalando que se trata de un mecanismo de voto preferencial intrapartidario y no de un sistema de acumulación de votos. En segundo lugar se presentan algunos modelos muy simples para ilustrar su funcionamiento, contrastándolo con el procedimiento de las elecciones primarias previas. En este sentido, y siempre que se cumplan ciertas condiciones, el DVS ofrece un conjunto de virtudes que lo hacen superior a las elecciones primarias. Sin embargo también genera mayor incertidumbre y le da menor libertad a los electores. Finalmente, se evalúan sus efectos políticos tomando como principal referencia su utilización en el sistema electoral uruguayo. El DVS favorece la continuidad y el mantenimiento de la unidad partidaria al tiempo que promueve la competencia democrática en su interior y la renovación de los liderazgos. No obstante, cuando los partidos políticos pierden su coherencia programática y se transforman en meras etiquetas puede generar distorsiones significativas de las preferencias ciudadanas.

I. Presentación

Este documento pretende constituir un aporte a la reflexión sobre las características, virtudes y defectos del mecanismo electoral conocido como “Doble Voto Simultáneo” (DVS). Para ello se toma como principal referencia la adopción, utilización y consecuencias de dicho instrumento en el sistema electoral uruguayo. Uruguay es el único país del mundo que ha incorporado y utilizado el DVS de forma sistemática durante casi un siglo y, en consecuencia, una evaluación de dicha experiencia, contrastada con otros casos, constituye evidentemente un insumo imprescindible para la discusión.

II. Antecedentes

De los rasgos característicos del sistema electoral uruguayo que se mantienen hasta el presente, el primero que se instrumentó fue precisamente el DVS, adoptado por ley del 11 de julio de 1910¹. La ley establecía en su artículo quinto que todo elector

“...deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece, y por los candidatos. Las listas que no se ajusten a estas exigencias serán nulas y no se computarán en ninguna de las operaciones del escrutinio. Los electores podrán agregar al lema de un partido el sublema o las denominaciones que juzguen convenientes para indicar tendencias dentro de su partido político.”

La adopción del doble voto simultáneo en 1910 correspondió explícitamente al interés de que la división interna de los partidos no afectara su chance electoral. Es evidente cómo este instrumento permite, a la vez que la unidad partidaria, la competencia interna. Para canalizar la fraccionalización preexistente y para que las fracciones obtuvieran representación sin necesidad de votar como partidos diferentes escindiéndose de la matriz original, el sistema electoral uruguayo terminó articulando la representación proporcional con el doble voto simultáneo en la Constitución de 1918. Pero en esa ocasión el DVS sólo se adoptó para la elección del Poder Ejecutivo y no para el Poder Legislativo. El DVS sólo es estrictamente necesario –en el sentido mencionado– para los cargos uninominales o de adjudicación mayoritaria, en la medida en que permite la competencia interna sin desmedro de la chance del partido. El

¹ En 1876, Justino Jiménez de Aréchaga, quien sería durante varios años el más enjundioso propulsor intelectual de una reforma electoral que incorporase la representación proporcional, propuso a título personal un proyecto de ley electoral en el que, como novedades, se incluían la representación proporcional, el doble voto simultáneo y el reconocimiento a los partidos políticos. Jiménez de Aréchaga se había inspirado en la obra de Luis Varela, constituyente de Buenos Aires en 1875, que en Francia en 1876, publicó su libro “La Democracia Práctica”. Este, a su vez se había basado en la elaboración del inventor del doble voto simultáneo, el belga J. Borely en su texto “Nouveau Système Electoral: Representation Proportionnelle de la majorité et des minorités”, París, 1870. Dicho proyecto, que “...fue recibido con indiferencia cuando no combatido abiertamente...” (Pivel Devoto, 1994: 348), puede ubicarse como el primer antecedente del que sería, con el paso de los años, el peculiar sistema electoral uruguayo que rigió durante casi todo el siglo XX. Más tarde, Jiménez de Aréchaga, condensaría sus ideas sobre sistema electoral en su libro “La Libertad Política” (Montevideo, 1883).

régimen electoral establecido en 1918 preveía elecciones separadas para los poderes legislativo y ejecutivo y también distintos criterios para la adjudicación de los cargos. Por lo tanto representación proporcional y doble voto simultáneo no se “combinaron” sino que se establecieron para diferentes elecciones; la primera para las legislativas y el segundo para la elección del Poder Ejecutivo que se realizaba por separado. Las elecciones directas, por métodos mayoritarios y con doble voto simultáneo del Poder Ejecutivo, se convirtieron en un impulso fundamental a la unidad electoral de los viejos partidos tradicionales uruguayos. De ese modo se estructuró un sistema electoral que fomentaba la unidad partidaria desde que la posibilidad de incidir en la conformación del gobierno, es decir alcanzar las posiciones del Poder Ejecutivo, estaba enclavada en formar parte de los grandes lemas. Pero el doble voto simultáneo fue, complementariamente, la herramienta a través de la cual se logró canalizar institucionalmente las diferencias internas dentro de los partidos, atendiendo por un lado los reclamos de protección frente a las cúpulas partidarias y, por otro, las exigencias en defensa de la unidad electoral de los partidos.

III. Esencia vs. apariencia: ¿Voto intrapartidario o acumulación de votos?

Entre 1934² y 1994³ el sistema del doble (o múltiple⁴) voto simultáneo se utilizó para la elección de la totalidad de los cargos de gobierno, tanto ejecutivos como legislativos, ya sean de nivel nacional o local, desde que las elecciones comenzaron a realizarse todas simultáneamente. El DVS, por ser el rasgo más peculiar del sistema electoral uruguayo ha generado una gran cantidad de análisis

² La Constitución aprobada en 1934, a diferencia de la de 1918, unificó todas las elecciones y mandatos.

³ En 1996, a través de una reforma constitucional, se eliminó el DVS para la elección presidencial, obligando a los partidos a presentar candidatos únicos. Para determinar los candidatos presidenciales se realizan elecciones primarias obligatorias para todos los partidos seis meses antes de la elección general.

⁴ En Uruguay estrictamente se utiliza un “múltiple voto simultáneo” ya que además del DVS, que permite a un partido presentar distintos candidatos para un mismo cargo, existe a nivel legislativo un “triple voto simultáneo” que permite que una fracción de un partido presente también diversidad de candidaturas. Así los electores votan en tres niveles: por el partido (lema), por la fracción (sublema) y por determinados candidatos en particular (lista).

y opiniones, sin embargo sus características no han sido siempre adecuadamente interpretadas. La principal confusión deriva de que ha sido entendido como un mecanismo de “acumulación” de votos, expresión que se utiliza en la Constitución uruguaya y en varios textos legales⁵. Esto ha llevado a que el DVS se haya considerado más como un mecanismo de “emparentamiento” que como un sistema de “voto preferencial intrapartidario”. La idea de la “acumulación” de votos subvierte el sentido del doble voto simultáneo porque induce a suponer que los destinatarios primeros de los votos son los candidatos (o las listas) y que sólo en segundo término los votos de distintos candidatos (o listas) se suman, cuando el mecanismo implica exactamente lo contrario.

Desde un punto de vista jurídico en Uruguay se ha estimulado la noción de la acumulación de votos, dado el carácter preceptivo del doble voto simultáneo y optativo (o restrictivo⁶) de la diversidad de listas. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico el doble voto simultáneo no es lo mismo que la diversidad de candidaturas bajo el mismo lema. El doble voto simultáneo se transformó en la “forma” de emisión del voto e implica que se vota a la vez por un partido y por ciertos candidatos sin importar que existan o no diversas listas para el mismo órgano. En definitiva, formalmente el doble voto simultáneo sólo implica en Uruguay la partidización de las candidaturas ya que sólo pueden postularse candidatos bajo el lema de un partido político.

Pero, como ya se dijo, el doble voto simultáneo se adoptó y se mantuvo para permitir la competencia interna dentro de los partidos. O, lo que es lo mismo, para que la división y competencia entre grupos integrantes de un partido no se tornara en un perjuicio electoral para el mismo. En términos sustantivos el doble voto simultáneo es un mecanismo de voto preferencial intrapartidario y supone que el destinatario primero del voto es el partido y sólo en segundo término el candidato⁷. Al respecto Urruty (1998⁸) afirma que

⁵ En Argentina se lo denomina formalmente “doble voto simultáneo acumulativo”.

⁶ Desde la Constitución de 1952 y hasta la reforma de 1996, la posibilidad de presentar diversidad de listas estaba reservada tan sólo a los “lemas permanentes” que fueron definidos en la Constitución de 1966 como aquellos que hayan “...participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria”.

⁷ Una forma de demostrar que el agente receptor del voto en primera instancia es el partido es la posibilidad que existe de votar sólo por el partido sin pronunciarse por algún candidato en particular. El mecanismo se denomina “voto al lema” y se realiza introduciendo hojas diferentes del mismo lema dentro del sobre de votación. La posibilidad opuesta, de votar candidatos mas no partidos, no existe en el régimen uruguayo.

⁸ Tomado de www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/10/pr/prs.pdf

“...la expresión ‘doble voto simultáneo’ que califica una manifestación de voluntad que, aunque única y expresada en un sólo acto, provoca una doble consecuencia: en primer término y primordialmente, sumar un voto para el partido por el que se está sufragando, y en segundo lugar, dentro de ese partido y para la oportunidad en que se tengan que distribuir los escaños obtenidos por el mismo, aportar un voto en favor de los candidatos incluidos en la lista por la que el votante expresa su preferencia.”

Por su parte, Humberto Quiroga Lavié (1992) sostiene que el doble voto simultáneo implica que “...la ciudadanía vote en forma simultánea en la interna del partido que elija al mismo tiempo que lo hace en la votación general del país”. Sin embargo, Quiroga, a renglón seguido admite que el DVS supone la acumulación de votos “...porque los votos que reciben cada uno de los sublemas (...) se suman detrás del que haya obtenido más votos”. Aunque puede parecer que se trate de un simple detalle formal, me parece importante insistir en que este último razonamiento es incorrecto. Si el destinatario primero del voto (como sostiene Urruty) es el partido, el total de votos del partido no surge de acumulación alguna; es la primera operación del escrutinio. Los votos de los distintos candidatos entran en juego recién en segundo término y sólo “...para la oportunidad en que se tengan que distribuir escaños obtenidos por el mismo”. La opinión de Oscar O. Bottinelli (1991⁹) al respecto es contundente:

“Un error frecuente, (...), es ver el sistema al revés, como una pirámide invertida. Se lo visualiza como un estricto mecanismo de sumatoria de votos entre listas emparentadas. Para esta interpretación, el múltiple voto simultáneo supone la emisión del sufragio directa y primordialmente en favor de una lista de candidatos; el sublema opera entonces como un factor de acumulación (...) de diversas listas emparentadas; consiguientemente, el lema aparece como un segundo factor de acumulación...”

El supuesto del doble voto simultáneo no es la “acumulación” de votos entre distintos agentes político-electorales sino la partidización del electorado que antes que nada desea ver triunfar a su partido y sólo en segunda instancia a los candidatos que prefiere¹⁰. En palabras de Urruty:

⁹ Tomado de www.factum.com.uy/estpol/sispol/sip90001.html

¹⁰ La adscripción partidaria que asumió la implantación del DVS fue de tal magnitud que el texto legal de 1910 decía que el elector votaba por el partido “...a que pertenece...”.

“El mecanismo de este sistema reposa en la idea básica de que la motivación del elector al ejercer el derecho político del sufragio es, ante todo, asegurar el triunfo de su partido y sólo en segundo término, el de los candidatos de su preferencia” (1991: 3).

Por cierto que el supuesto de la adscripción partidaria del electorado es discutible; en general porque puede considerarse preferible el voto personalizado o, en particular, porque las lealtades partidarias han ido desdibujándose con el correr de los años. Pero no es sostenible el argumento que afirma que el DVS “trampea” o “distorsiona” la voluntad del elector que ve que con su voto por un candidato resulta electo otro por el cual no votó¹¹. En la lógica del DVS el elector votó primero por un partido y es el voto partidario el que lleva a un integrante del partido a ocupar un cargo de gobierno. Un elector que ve triunfar a su partido y derrotado a su candidato no puede sentir que su voluntad fue trampeada sino que participó de dos contiendas simultáneamente de las que ganó la principal y perdió la secundaria. La lógica del DVS asume que el mejor candidato de un partido rival es inferior al peor candidato del propio partido. Lo que implica que los electores tienen partidos preferidos y, aunque dentro del partido prefieran a un candidato sobre otro, cualquier candidato de *su* partido representa una opción superior a cualquier candidato de *otro* partido.

No intento afirmar que en la práctica para todo elector sea más importante el triunfo del partido que el del candidato. Como esto no necesariamente ocurre en la actualidad y en todos los casos, los electores deben evaluar el riesgo que asumen votando a su candidato preferido, pero en casi todos los casos los electores conocen las posibles consecuencias de su voto. Las críticas contra el sistema que sostienen que sectores opuestos ideológicamente “acumulan” sus votos bajo el “artificial” mecanismo del doble voto simultáneo no deben dirigirse contra este último sino, en todos los casos, contra los partidos que admiten semejante diversidad. Coincidentemente con este argumento Urruty señala lo siguiente:

¹¹ Esta crítica es la más generalizada y su formulación más ingeniosa fue la conocida frase del viejo dirigente cívico Juan Vicente Chiarino: “En Uruguay el voto es tan secreto que ni el mismo elector sabe a quien votó”. Por su parte, Pérez Pérez afirmaba que las “...consecuencias de este régimen son funestas para la sinceridad del sufragio; un elector colorado opositor, por ejemplo, puede estar dando inconscientemente su voto para un continuador del actual gobierno, o viceversa, y sólo sabrá a ciencia cierta cuál de las dos cosas ha sucedido después del escrutinio.” (1970: 66).

“En los acontecimientos que se señalan, lo criticable no fue que acumularan votos distintas fracciones de un mismo partido que sostenían orientaciones políticas antagónicas, sino que tales fracciones pudieran formar parte de un mismo partido y presentarse a la ciudadanía con el mismo lema partidario. Si esto pudo ocurrir fue en todo caso, la consecuencia de la indefinición en cuanto a posiciones ideológicas y programas de gobierno postulados por el partido, provocadas por la inexistencia o por el no funcionamiento de sus órganos internos.” (1991: 21).

IV. Análisis formal: el Doble Voto Simultáneo como elección primaria simultánea

El doble voto simultáneo no es más que un mecanismo que permite que al mismo tiempo de la elección general se dilucide una contienda intrapartidaria. El instrumento implica la realización simultánea de una elección primaria y una elección general. Pero las características y consecuencias del DVS no son idénticas al uso de elecciones primarias previas.

En primer término es evidente que se trata de dos procedimientos diferentes con características organizacionales y políticas diversas. Por un lado, la realización de elecciones primarias separadas de las generales tiene dos consecuencias prácticas directas: i) el incremento de los costos de los procedimientos electorales y ii) el estiramiento de los periodos de campañas políticas. En general se asume que ambas consecuencias no son deseables en cuanto al buen funcionamiento del sistema político. Los altos costos de organización electoral y las campañas prolongadas pueden generar en la ciudadanía sensaciones de hastío y de desconfianza política que contribuirían a favorecer procesos de deslegitimación del sistema. El DVS, en cambio, elimina ambos factores negativos al realizar la primaria simultáneamente con la elección general.

Por otro lado la realización de elecciones primarias separadas puede tener consecuencias políticas importantes de magnitud poco previsible. La elección primaria pone expresamente a competir entre sí a candidatos de un mismo partido, evidenciando las diferencias entre ellos y generando potencialmente un escenario de confrontación interna. La forma en que cada partido logre manejar su contienda primaria puede tener

un impacto considerable en la elección general subsiguiente. Usualmente ocurre que los partidos que muestran internas menos conflictivas salen favorecidos en las elecciones generales. En el extremo, la exhibición de confrontaciones internas muy conflictivas puede favorecer procesos de ruptura que de otra forma no se hubieran producido.

Las características de las elecciones primarias pueden conducir a procesos de deterioro interno de los partidos o, alternativamente, a intentos de manipular la competencia interna para que no se produzcan procesos de confrontación, con lo que se estaría distorsionando el sentido del instrumento. El DVS, en cambio, atenúa fuertemente todas estas posibles consecuencias negativas al instalar la competencia interna en el ámbito de la elección nacional. Esto lleva a que el discurso de los candidatos no tenga por qué orientarse a confrontar con sus competidores internos sino, preferentemente, con sus competidores externos. En este sentido puede decirse que el DVS suma en favor del partido mientras que la elección primaria divide. En definitiva, desde el punto de vista de los partidos políticos, el uso del DVS implica un mecanismo mucho más saludable que las elecciones primarias.

Pero, en segundo término, hay que señalar que el sistema del DVS impone serias restricciones a los electores si se lo compara con las elecciones primarias. En las elecciones primarias un elector puede votar por su candidato preferido dentro del partido con el que se siente identificado del mismo modo que lo hace si se aplica el DVS. Pero con el sistema de primarias, una vez conocido el resultado, el elector puede decidir posteriormente y con total libertad, mantener o no el voto a favor de su partido. Si el elector está orientado principalmente hacia el partido, es de esperar que vote también por ese partido en la elección general, cualquiera sea el resultado de la elección primaria. Pero si el elector está orientado principalmente hacia el candidato, existe una probabilidad considerable de que vote por otro partido en la elección general si su candidato fue derrotado en la primaria. En cambio, el DVS no permite que el elector cambie de partido en la elección general en función del resultado de la primaria ya que ambas elecciones se realizan simultáneamente. El DVS disciplina partidariamente a los electores permitiéndoles que se pronuncien en la interna pero forzándolos a mantener su adhesión partidaria cualquiera sea el resultado de la misma. En definitiva el sistema de primarias ofrece mayor libertad al elector que el DVS.

Esta diferencia sería irrelevante si se asume que los lazos de adhesión política de los electores se establecen fundamentalmente con los partidos políticos y que las preferencias hacia los candidatos son puramente de segundo orden. Dicho de otra forma el DVS no le ocasionaría problema alguno a los electores cuando los candidatos de un mismo partido pudieran ubicarse todos en posiciones contiguas dentro de un continuo ideológico, para utilizar la analogía espacial downsiana. Esto es, si se cumple el supuesto que se manifestó más arriba de que el peor candidato del partido propio es mejor que el mejor de cualquier partido ajeno. Los siguientes diagramas intentan mostrar gráficamente este razonamiento.

DIAGRAMA 1

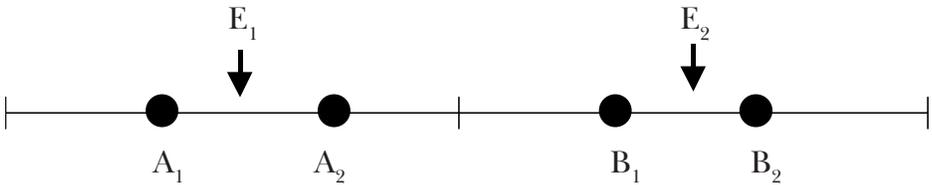
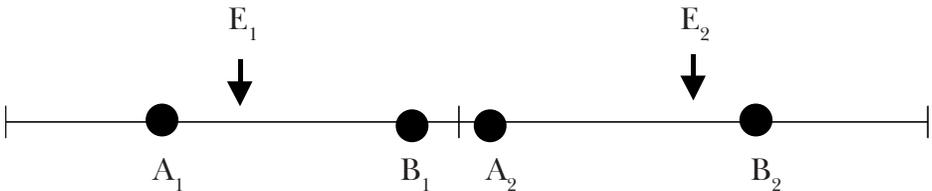


DIAGRAMA 2



En los diagramas se muestra una situación con dos partidos políticos (A y B) que a su vez presentan dos candidatos cada uno (los puntos negros nombrados como A_1 , A_2 , B_1 y B_2) que se ubican en un continuo ideológico de izquierda a derecha. A su vez se representan también dos electores con sus respectivas posiciones ideológicas (las flechas nombradas como E_1 y E_2). En el diagrama 1, la situación muestra que los candidatos del partido A se ubican ambos en la izquierda del espectro con poca distancia entre ellos, del

mismo modo que los candidatos del partido B se ubican en la derecha. A su vez los electores están posicionados en ambos casos en una posición intermedia entre los dos candidatos del partido más próximo ideológicamente. La situación representada puede interpretarse como un sistema de partidos coherentes ideológicamente o, indistintamente, como un sistema donde los electores tienden a ser leales a los partidos. En tal situación el comportamiento electoral previsible (suponiendo que los electores prefieren las opciones más próximas ideológicamente) es idéntico en un sistema con primarias separadas que con DVS. El elector E_1 votaría por A_1 que es el candidato más próximo ideológicamente, del mismo modo que el elector E_2 votaría por el candidato B_2 . Pero si en cualquiera de los partidos resultara electo el otro candidato (A_2 o B_1), los electores volverían a votar por el mismo partido en la elección general entre los dos ganadores de la interna, ya que en ausencia de su candidato más próximo, el otro candidato del mismo partido pasa a ser el más próximo. Por lo tanto, en dicha situación el uso del DVS genera las mismas consecuencias que las primarias separadas.

Ahora, si observamos el diagrama 2, vemos que la situación se modifica en el sentido que los candidatos centristas de los partidos se traslapan, de modo que la segunda preferencia de cada elector, en términos de proximidad ideológica, pasa a ser un candidato del otro partido. Así, en un sistema con primaria separada los electores votan al candidato preferido de su partido, pero, si estos llegan a ser derrotados, en la elección general deberían votar al candidato del otro partido. En cambio, si se utiliza el DVS, el voto por el candidato preferido en primera instancia se transforma en un voto por la tercera preferencia en el caso de que el candidato preferido fuera minoritario dentro del partido, generando como consecuencia una distorsión en la interpretación de las preferencias de los electores o introduciendo un factor de riesgo en la evaluación de las preferencias. Por lo tanto, el DVS es un mecanismo electoral que no presenta inconvenientes en sistemas de partidos que muestren propiedades similares a las representadas en el diagrama 1, pero puede generar dificultades en configuraciones políticas del tipo del diagrama 2.

En definitiva esto implica que los partidos deben ser coherentes ideológicamente (en algún sentido significativo para el electorado) para que la restricción que el DVS le impone a los electores resulte inocua. De otra forma se introduce un importante incremento del riesgo en la decisión de voto de los electores ya que, además de determinar a su

candidato preferido, deberá evaluar la probabilidad de que este triunfe dentro del partido al que pertenece, para establecer la conveniencia de votarlo. En términos de utilidad, en una elección con candidatos únicos por partido, podemos suponer que un elector vota por el partido A (o por el candidato A cuando se trata de una primaria) siempre que

$$U(A) > U(B)$$

es decir, siempre que la utilidad que le proporcionaría al elector un triunfo de A sea evaluada como mayor que la utilidad que le proporcionaría un triunfo de B. Esto implica que los electores deben hacer evaluaciones relativamente sencillas. Por cierto que este razonamiento es igualmente válido para el caso en que se utiliza el DVS con partidos ideológicamente coherentes, ya que las evaluaciones que se realizan sobre los partidos no dependen de cuál sea el candidato.

En cambio, bajo la regla del DVS pero con partidos que no son coherentes ideológicamente, la evaluación que un elector debería hacer para decidir su voto es mucho más compleja. Un elector debería votar por el partido A siempre que

$$p_a[U(A_1)] + (1 - p_a)[U(A_2)] > p_b[U(B_1)] + (1 - p_b)[U(B_2)]^{12}$$

En este caso, la complejidad que introduce el DVS es doble, ya que, por un lado el número de opciones a evaluar se multiplica y, por otro las utilidades esperadas deben ser ponderadas por factores de riesgo. En las condiciones descritas, el DVS implica la introducción de niveles significativos de incertidumbre en la decisión de voto de los electores.

Finalmente, el DVS presenta una última virtud, tanto para los partidos como para los electores, respecto a las elecciones primarias. En un reciente artículo Josep Colomer ha intentado mostrar cómo “los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las correspondientes elecciones presidenciales” (2002:119). Ello ocurre debido a la participación masiva en el evento de un electorado partidario que, como tal, difiere del electorado general. En palabras de Colomer

¹² Donde A_1 son candidatos del partido A, U es una función de utilidad y p_a es la probabilidad de triunfo interno del candidato A_1 .

“cuanto mayor es la participación de masas en las primarias, dentro de ciertos límites, menor es la influencia de los líderes de partido orientados a ganar elecciones, mayor la influencia de los activistas y los votantes con preferencias político-ideológicas extremas o minoritarias y mayor la distancia entre el ganador en la primaria y la preferencia del votante mediano en el conjunto del electorado” (2002: 119, 120).

Recurriendo nuevamente a un modelo espacial se puede ilustrar claramente el razonamiento de Colomer. El precandidato ganador en una primaria debería ser aquel que más se aproxime al votante mediano dentro del electorado partidario. Sin embargo, seguramente un candidato moderado respecto al conjunto del electorado, esto es, ubicado en el ala derecha si se trata de un partido de izquierda o viceversa, tendría una mejor *performance* en la elección general, porque se ubicaría mucho más próximo al votante mediano del electorado en general. La primaria, normalmente, concluiría con la derrota del candidato moderado, ya que no refleja adecuadamente las preferencias de los adeptos al partido, pero deja al electorado independiente o menos politizado, usualmente de posiciones centristas, sin un candidato próximo a su ubicación. El DVS, en cambio, presenta directamente ante el conjunto del electorado la totalidad de opciones internas del partido, beneficiando de esa forma tanto a la ciudadanía, que se enfrenta con un menú más amplio, como al partido, que no limita de antemano (y potencialmente de forma perjudicial) su capacidad de convocatoria electoral.

El razonamiento anterior puede visualizarse con claridad a través de un ejemplo. En la siguiente tabla se representa la distribución ideológica de un electorado “normal”¹³. Se trata de un ejemplo arbitrario pero realista. La gran mayoría del electorado se concentra en posiciones de centro y moderadas, mientras que una minoría se ubica en posiciones extremas (segunda columna). A su vez, se asume que los electores son tanto más participativos cuanto más radicales, por lo que se establece una tasa de participación mínima para los electores de centro que crece hacia los extremos (tercera columna). Por razones de simplicidad suponemos que

¹³ Normal es el nombre de una distribución estadística en forma de U invertida. En términos ideológicos se trata de electorados que concentran a la mayoría de los votantes en posiciones de centro y cuyo número desciende hacia los extremos.

existen solamente dos partidos, uno de izquierda y otro de derecha y los electores votarán en la elección primaria del partido correspondiente de acuerdo a la tasa de participación establecida (cuarta y quinta columna)¹⁴.

Posiciones ideológicas	Porcentaje de electores	Tasa de participación	Porcentaje del electorado que participaría en la primaria del partido de izquierda	Porcentaje del electorado que participaría en la primaria del partido de derecha
Extrema izquierda	5	1	5	
Izquierda	10	0,8	8	
Izquierda moderada	20	0,4	8	
Centro	30	0,2	3	3
Derecha moderada	20	0,4		8
Derecha	10	0,8		8
Extrema derecha	5	1		5

Sobre esta base podemos simular los resultados de una competencia interna en cualquiera de los dos partidos, ya sea a través de una elección primaria o de la utilización del DVS. Supongamos que ambos partidos tienen dos aspirantes cada uno a la candidatura presidencial. Los candidatos del partido de izquierda se ubican en las posiciones “izquierda” e “izquierda moderada” y los candidatos del partido de derecha en las posiciones “derecha moderada” y “derecha”. En caso que la competencia se dilucidara en primarias abiertas triunfarían los candidatos de “izquierda” y “derecha” respectivamente, ya que los votantes de su misma posición (8%) más los del extremo (5%) superan a los moderados (8%) sumados a los de centro (3%). En cambio, dentro de cualquiera de los dos partidos que concurriera a las elecciones generales con ambos candidatos y utilizando el mecanismo del DVS, triunfarían los candidatos moderados, quienes lograrían captar el voto de la mayoría del electorado que no participa en elecciones primarias.

¹⁴ Se asume también que los electores de centro que participan en primarias se dividen a la mitad entre izquierda y derecha.

V. Los efectos políticos del Doble Voto Simultáneo

En primer lugar el doble voto simultáneo genera un conjunto de consecuencias positivas para los partidos políticos y para el sistema en su conjunto. La principal es sin duda la capacidad de este sistema de proveer un mecanismo de competencia electoral interna de los partidos, sin generarles al mismo tiempo costos materiales o políticos. En todo partido político aparecen, más tarde o más temprano, disputas por el liderazgo o por la nominación para cargos electivos. La existencia de esta clase de fenómenos no es sólo natural sino incluso deseable, ya que partidos monolíticos y absolutamente jerarquizados no constituyen los actores políticos más adecuados dentro de las democracias competitivas.

El DVS se torna en poderoso instrumento para favorecer la representatividad política de los partidos al promover la aparición de liderazgos emergentes y la rotación de las dirigencias. El sistema impide el anquilosamiento de las jerarquías partidarias ya que cualquier líder potencial dispone de un instrumento para desafiar a la elite partidaria y su éxito o fracaso en la empresa dependerá exclusivamente del apoyo electoral que reciba. Esto lleva a que los partidos renueven de forma sistemática su representatividad ya que quienes resultan electos por los partidos no son los que determina la jerarquía interna sino aquéllos que tienen mayor predicamento y generan mayores simpatías con la ciudadanía. El DVS es un mecanismo superior a las elecciones primarias anticipadas porque a sus virtudes democratizadoras agrega sus bajos costos económicos y elimina el desgaste y confrontación políticas que las primarias generan. Particularmente, en condiciones de sucesión presidencial sin reelección inmediata, el DVS tiene la capacidad de neutralizar el efecto devastador que muchas veces produce en el partido de gobierno la competencia interna por la nominación. Adicionalmente el DVS no genera el inconveniente de las elecciones primarias de seleccionar “malos” candidatos para la competencia general.

Por lo tanto este sistema se convierte en poderoso instrumento para favorecer la unidad partidaria y la estabilidad del sistema de partidos en el mediano plazo ya que, por un lado, neutraliza los estímulos para las escisiones que pueden surgir cuando no existen mecanismos que permitan la competencia interna por las nominaciones y, por otro, elimina el desgaste y demás consecuencias nocivas que pueden resultar de la confrontación explícita en sistemas de elecciones primarias, internas o similares.

Sin embargo, y paradójicamente, también se ha argumentado que el DVS favorece la división interna de los partidos y su inconsistencia ideológica o programática. Lo paradójico de este argumento consiste en afirmar que el DVS produce el fenómeno cuya finalidad es impedir, esto es, la división de los partidos. Si el DVS sirve para mantener unidos a los partidos no puede ser que al mismo tiempo promueva su división. Sobre este punto Quiroga Lavié (1992¹⁵) sostiene que

“...la mayor acusación que se levanta contra el sistema de lemas es que él, lejos de evitar la división partidaria, favorece la misma al permitir la desnaturalización de la identidad programática o ideológica de cada partido.”

Lo que ocurre con este argumento es que confunde dos planos diferentes. Lo que favorece el DVS es que fracciones disidentes o líderes emergentes permanezcan dentro de sus partidos en lugar de competir fuera de ellos. Pero puede ocurrir que la mera existencia del mecanismo estimule la formación de esas fracciones disidentes o la aparición de liderazgos emergentes que en su ausencia no se hubieran presentado. El DVS es un mecanismo que permite canalizar la diversidad interna sin causar perjuicios mayores a los partidos, pero también puede generar diversidad allí donde no la había. Este es un punto muy importante a considerar cuando se admite que las reglas estimulan ciertos comportamientos e inhiben otros. Se puede afirmar que el DVS es una regla que al mismo tiempo que inhibe las escisiones, con lo que favorece la unidad partidaria, estimula la competencia interna, con lo que promueve la diversidad. Por un lado, la existencia de un proceso importante de competencia interna por el liderazgo podría conducir a la división de un partido en ausencia del DVS. Pero por otro lado, la mera existencia del DVS puede estimular procesos abiertos de competencia interna que no se hubieran concretado en su ausencia o se hubieran canalizado de forma solapada y gradual. Por su parte, la competencia pública que supone el DVS, obliga a la diferenciación de los discursos ya que nadie puede competir declarándose idéntico a su competidor. De ahí que el DVS, al fomentar la aparición de competidores, alimente al mismo tiempo la diver-

¹⁵ Tomado de www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/1/pr/pr2.pdf

sidad discursiva de los partidos, haciéndolos necesariamente más heterogéneos. De todas formas diversidad no es lo mismo que división y la cuestión de hasta qué punto es deseable dentro de los partidos políticos es materia opinable.

En un terreno más específico, Luis E. González (1991), en su estudio del sistema de partidos uruguayo, ha hecho suya la afirmación de Richard Katz (1980) que sostiene que los sistemas de voto preferencial intrapartidario estimulan la desunión partidaria. De forma coincidente Daniel Sabsay alertaba sobre "...los riesgos de desideologización y de fraccionamiento en los partidos políticos que podía traer aparejado el doble voto acumulativo"¹⁶. Este argumento tiene directa vinculación con el comportamiento legislativo de los partidos que deberían ser más disciplinados en ausencia de ese tipo de mecanismos. Si el legislador debe su elección a la autoridad partidaria, su comportamiento legislativo estará orientado a cumplir las directivas del partido. En cambio, si un legislador debe su elección a su propio electorado, su comportamiento legislativo estará orientado a satisfacer a sus electores. Pero este razonamiento es aplicable solamente a los sistemas de representación proporcional por listas, porque en las elecciones uninominales, cualquiera sea el sistema de adjudicación, la relación entre candidato y electorado es necesariamente directa.

De todas formas es evidente que el uso del DVS está asociado a partidos internamente fraccionalizados. La relación es un hecho histórico ya que la incorporación del DVS ha estado siempre precedida por el conflicto interno dentro de los partidos. La adopción de tal instrumento implica una opción sustantiva acerca de la naturaleza deseable de los partidos políticos. El DVS no está diseñado para impedir la fraccionalización interna sino para canalizarla dentro de los propios partidos fomentando de esta forma la estabilidad del sistema. Para admitir al DVS como solución se debe asumir que la existencia de sectores públicamente diferenciados dentro de los partidos políticos no tiene consecuencias negativas para la democracia, o que en todo caso, las tiene en menor grado que el proceso de escisiones y confrontación que se promovería en su ausencia. Dicho de otra manera, si el modelo de partido que se pretende promover es completamente unificado en términos programáticos y jerárquicos, y absoluta-

¹⁶ Tomado de <http://www.universidadabierta.edu.mx/>.

mente disciplinado en la arena legislativa, el DVS no es el instrumento adecuado para lograrlo.

Asumiendo entonces que el conflicto intrapartidario es preexistente a la adopción del DVS y que el establecimiento de este mecanismo estimulará el mantenimiento de sectores internos públicamente diferenciados, la pregunta es ¿hasta qué punto el DVS “promueve activamente” la fraccionalización interna de los partidos? La posición de González sostiene que “...la legislación electoral (...) explica (...) el gran incremento en el fraccionalismo de los partidos...” (1991: 21). Este autor, coincidiendo con la opinión de muchos analistas del caso uruguayo, afirma que el DVS promueve una fraccionalización excesiva y creciente de los partidos políticos. Sin embargo, la investigación que he realizado sobre el punto muestra que la fraccionalización interna de los partidos uruguayos es moderada y estable¹⁷. Mi argumento consiste en afirmar que el número de fracciones internas de los partidos está determinado por el sistema de adjudicación de cargos bajo el cual se compite usando el DVS. Si se trata de un sistema mayoritario (típicamente en la elección de cargos ejecutivos, pero también si se utiliza para elecciones legislativas en circunscripciones uninominales) el número de fracciones deberá oscilar en torno a dos, tal como sugiere la “ley de Duverger”. Si el DVS se utiliza para elecciones legislativas con representación proporcional el número de fracciones puede elevarse en función del grado de proporcionalidad que el sistema presente, pero en todo caso deberá tender a mantenerse estable en torno a algún valor de equilibrio. Para el caso uruguayo el promedio del número efectivo de fracciones por partido en la Cámara de Senadores está por debajo de tres, cifra que es evidentemente muy moderada. En síntesis, el DVS no debería promover un número alto de fracciones dentro de los partidos, aún cuando se utilice para las elecciones legislativas, pero debería de tenerse cuidado de emplearlo bajo sistemas muy proporcionales, como en el caso de Colombia donde la fraccionalización interna de los partidos es muy elevada¹⁸.

¹⁷ Los argumentos y la evidencia empírica pueden encontrarse en Buquet, Chasqueti y Moraes (1998) y en Buquet (2000).

¹⁸ En Colombia no se utiliza el DVS pero los partidos presentan múltiples candidaturas, aunque estas no acumulan sus votos. El excesivo nivel de fraccionalización interna de los partidos tradicionales colombianos está asociado al uso constitucional del sistema de restos mayores para la adjudicación de bancas, lo que le permite a muchos candidatos ingresar al parlamento con bajísimos niveles de votación.

También el DVS ha sido evaluado críticamente en el terreno de la legitimidad y la transparencia electoral. Ya se mostró cómo el funcionamiento apropiado del sistema exige que las preferencias partidarias estén por encima de las adhesiones a los candidatos particulares. En relación con este aspecto el uso del DVS debe estar asociado a la existencia de un sistema de partidos fuerte y con altos niveles de institucionalización. Para que el DVS no sea percibido como una distorsión de la voluntad de los electores, es imprescindible que la ciudadanía muestre un grado importante de adhesión a los partidos políticos, lo que implica niveles bajos de volatilidad electoral interpartidaria.

Adicionalmente, es esencial que los partidos sean percibidos con imágenes claras, definidas y diferenciadas por los ciudadanos, de modo que para ellos tenga sentido una elección entre partidos. En particular se puede decir que esto ocurre cuando los electores son capaces de ubicar de forma consistente y diferenciada a los partidos en el espectro izquierda-derecha, pero esto mismo vale para cualquier dimensión o clivaje significativo políticamente. En síntesis, el DVS no debería generar cuestionamientos por falta de transparencia en sistemas políticos con baja volatilidad electoral, fuertes niveles de adhesión partidaria y posicionamiento definido de los partidos respecto de clivajes políticamente relevantes, cuestiones que no son otra cosa que indicadores de la existencia de un sistema de partidos fuerte e institucionalizado.

Pero los cuestionamientos en materia de legitimidad también pueden venir por aspectos más circunstanciales. La crítica más común tiene que ver con la posibilidad que genera el DVS de que resulte electo en una circunscripción uninominal un candidato que no haya sido individualmente el más votado. Aunque el predominio de las preferencias partidarias por encima de las individuales parece condición suficiente para que la ocurrencia de este fenómeno no generara inconvenientes, hay que admitir que el principio de la mayoría es una de las reglas fundamentales de la democracia y que por lo tanto el DVS podría aparecer en contradicción con ella, especialmente si esto llega a darse en las instancias iniciales de su aplicación.

En Uruguay tal situación se presentó en dos ocasiones. La primera ocurrió en 1971 cuando el candidato centrista Wilson Ferreira (Partido Nacional) superó individualmente al derechista Juan Bordaberry (Partido Colorado) y la segunda en 1994, cuando el izquierdista Tabaré Vázquez

(Frente Amplio) obtuvo mayor cantidad de votos que el centrista Julio Sanguinetti (Partido Colorado). Lo interesante del caso es que mientras en la primera ocasión el hecho supuso un ingrediente importante en la deslegitimación del sistema, en la segunda pasó prácticamente inadvertido. La diferencia está evidentemente vinculada a que en 1971 el sistema político estaba padeciendo su más grave crisis en la historia –la que condujo al golpe de Estado de 1973– mientras que en 1994 la democracia lucía plenamente consolidada¹⁹.

El ejemplo ilustra con claridad que si bien esta posibilidad puede generar complicaciones, ellas se vinculan necesariamente a factores contextuales y no sólo a la mera ocurrencia del fenómeno. De todos modos, y como tal posibilidad es en principio indeseable, se puede instrumentar una variante que permite evitar la circunstancia. La variante –utilizada en la provincia argentina de Chubut– consiste en exigir para ser electo no sólo ser el candidato más votado del partido más votado, sino también ser el candidato individualmente más votado. En caso contrario se instrumenta una segunda elección (balotaje) entre el candidato más votado del partido más votado y el candidato individualmente más votado. Esta variante es muy atractiva, porque no altera el sentido del DVS y simultáneamente elimina uno de sus aspectos más negativos.

Por último, es importante señalar que cuando el DVS se utiliza en elecciones presidenciales y legislativas simultáneas puede tener un impacto negativo en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la medida en que dificulta la conformación de mayorías parlamentarias. Esto ocurre siempre que exista una conexión entre los distintos candidatos presidenciales y las diferentes listas de candidatos para cargos legislativos dentro de un mismo partido. Si las listas para cargos legislativos están asociadas a candidatos presidenciales diferentes, podría ocurrir que no toda la bancada del partido de gobierno responda directamente al presidente, ya que varios de los legisladores pueden haber apoyado a competidores internos derrotados. En esas circunstancias puede asumirse que el DVS puede favorecer la condición minoritaria de los presidentes en los parlamentos, ya que los presidentes no son más los líderes

¹⁹ La misma situación se ha presentado en elecciones de gobernador en provincias argentinas. Por ejemplo, Carlos Reutemann en 1991 fue electo gobernador de su provincia con menos votos en favor de su candidatura que los que recibió su contrincante radical Horacio Uzandizaga.

indiscutidos de sus partidos sino simplemente líderes de fracción. De ese modo el contingente legislativo que responde directamente al presidente no está constituido por todo su partido sino tan sólo por los que integraban listas que apoyaban su candidatura.

En este caso el presidente puede contar con el apoyo automático de su fracción pero no necesariamente de todo su partido. Así, las fracciones rivales del propio partido se constituyen también en interlocutores con los que puede ser preciso negociar, de un modo similar al que se negocia con otros partidos, para formar mayorías parlamentarias, sean estas puntuales o estables. Tal es el caso en Uruguay, donde las fracciones muestran perfiles relativamente autónomos de comportamiento parlamentario. De todos modos, esto no ha llevado a que las fracciones actúen como partidos diferentes, ya que en términos generales los partidos políticos uruguayos se muestran fuertemente disciplinados y las votaciones divididas constituyen hechos excepcionales. Por otra parte este fenómeno no es atribuible directa ni exclusivamente al DVS; por un lado puede ser consecuencia de una forma particular de implementación del DVS y, por otra, puede ocurrir como consecuencia de otros dispositivos electorales como presidentes electos por una coalición de grupos y partidos, como el caso de la Concertación chilena o la Alianza argentina.

VI. Conclusiones

En síntesis puede afirmarse que el doble voto simultáneo es un instrumento electoral de diseño sutil y sofisticado que puede tener un impacto muy positivo sobre los partidos políticos y sobre el sistema de partidos en su conjunto. Su principal virtud en el largo plazo está evidentemente asociada a la continuidad del sistema de partidos. En el caso uruguayo nadie puede negar que la firme permanencia de los partidos tradicionales a lo largo de todo el siglo XX en muy buena medida se logró gracias a la utilización del DVS. Tampoco parece casual que los dos sistemas de partidos más longevos de América Latina (el uruguayo y el colombiano) estén asociados al uso de mecanismos de competencia electoral abierta intrapartidaria. Y por cierto que la estabilidad del sistema de partidos constituye un valioso y casi imprescindible atributo de los procesos de consolidación democrática como afirman Mainwaring y Scully (1995).

La introducción del DVS podría arrojar consecuencias favorables para los sistemas de partidos dentro de procesos de transición y consolidación democrática. La continuidad de los actores es un capital que no se debería dilapidar porque las trayectorias y los aprendizajes políticos favorecen acumulaciones muy útiles tanto en los procesos de competencia como en los de cooperación. En consecuencia, ante la aparición de procesos de disgregación o enfrentamientos internos dentro de los partidos políticos, parece adecuado proveerlos de instrumentos que permitan canalizar esas diferencias sin dañarlos. En las condiciones fluidas de un proceso de transición o de consolidación democrática siempre será preferible mantener a los partidos cohesionados antes que presenciar fenómenos de atomización con consecuencias impredecibles.

Por cierto que no se debe pensar que el DVS es una panacea o la fórmula mágica para resolver todos los problemas. Una cosa es hacer afirmaciones generales y otra muy distinta implementarlas en la práctica. El DVS es un mecanismo relativamente complejo y polémico por lo que su puesta en práctica necesariamente está plagada de dificultades. En este sentido el gradualismo en su incorporación puede ser la mejor forma de irlo poniendo a prueba a medida que se va difundiendo su utilización, ajustando los procedimientos y monitoreando sus consecuencias.

Por último, un aspecto político fundamental que no se debería descuidar son las características del proceso político por el que se aprueba una reforma electoral que incluya al DVS. Un factor que ha operado fuertemente como deslegitimador de la adopción del DVS es la percepción de que su incorporación obedece a intereses oportunistas y coyunturales. En la experiencia argentina por ejemplo, donde el uso del DVS ha tenido muchas marchas y contramarchas, el carácter oportunista de su incorporación ha estado en el fondo de su errático camino en la materia²⁰. Para que la incorporación del DVS al sistema electoral sirva como un instrumento dinamizador y democratizador del sistema de partidos en el largo plazo parece imprescindible la consecución del más amplio consenso político para su adopción.

²⁰ María Inés Tula (1997:6) afirma que "...en todos los casos, el peronismo impuso unilateralmente su mayoría para la aprobación o recurrió a arreglos individuales con legisladores opositores, nunca a acuerdos de carácter amplio. De esta manera, y sobre todo tratándose de una norma que regula la competencia política, la legitimidad del DVSA resultó seriamente cuestionada".

Bibliografía

- Bottinelli, Oscar (1991). “El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis”, Working paper 3, Instituto de Ciencia Política, Heidelberg.
- Buquet, Daniel (2000). “Fragmentación y Fraccionalización Políticas: De la Oferta Electoral a la Conformación del Gobierno”, en Lanzaro, Jorge (coord.), *La “Segunda” Transición en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (1998). *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales.
- Colomer, Josep M. (2002). “Las Elecciones Primarias Presidenciales en América Latina y sus Consecuencias Políticas”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El Asedio a la Política*, Rosario, Homo Sapiens.
- Gonzalez, Luis E. (1991). “Legislación Electoral y Sistemas de Partidos: El Caso Uruguayo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°4, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Katz, Richard S. (1980). *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Pérez Pérez, Alberto (1970). *La Ley de Lemas*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Pivel Devoto, Juan E. (1994). *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay* (2 tomos), Montevideo, Cámara de Representantes.
- Quiroga Lavié, Humberto (1992). “El Sistema Electoral como Factor de Alimentación del Sistema Político y sus Relaciones con el Comportamiento Electoral”, en *Justicia Electoral*, N° 1, pp. 15-25, México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sabsay, Daniel A. (1999). “Naturaleza de los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos”, en IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, IIDH/CAPEL/IFE, México D.F.
- Tula, María Inés (1997). “Ley de Lemas, Elecciones y Estrategias Partidarias: Una Mirada al Caso Argentino”, Ponencia presentada en el *III Congreso Español de Ciencia Política y de Administración*, AECPA, Salamanca, 2-4 de octubre.

Urruty, Carlos A. (1998). “El Sistema Electoral Uruguayo”, en *Justicia Electoral*, N° 10, pp. 5-13, México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Palabras clave

sistema electoral - partidos políticos - ley de lemas - doble voto simultáneo - representación política

Abstract

This article analyzes the characteristics of the electoral device called “Double Simultaneous Vote” (DSV) and evaluates its virtues and defects. In first term its legal-formal characteristics are specified showing that it is essentially a sort of intraparty preferential vote rather than a system of vote accumulation. In second place some very simple models are presented to illustrate its political features *vis a vis* the procedure of primary elections. In this sense, and whenever certain conditions are fulfilled, the DSV offers a set of virtues that makes it superior than the primary elections. Nevertheless, it also generates greater uncertainty and leaves voters with less freedom. Finally, its political effects are evaluated taking as main reference its utilization in the Uruguayan electoral system. The DSV favors the continuity and the maintenance of partisan unit, promoting, at the same time, the internal democratic contestation and the renewal of leaderships. But when the political parties lose their programmatic coherence and are transformed into mere labels, it can generate an important distortion of the citizens’ preferences.

Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político*

MARCOS NOVARO
FLACSO-CONICET
marcosn@flacso.org.ar

En este trabajo se discuten algunas interpretaciones formuladas recientemente sobre las discontinuidades resultantes del derrumbe político de diciembre de 2001. Se presta especial atención a la centralidad del peronismo, las tendencias al hegemonismo y la fragmentación en esa fuerza y en el conjunto del sistema político y las formas y fórmulas de gobierno y competencia política que resultan de ello, temas, como ya se puede advertir, estrechamente vinculados entre sí. Discutimos en primer lugar el conflicto por el liderazgo peronista destacando los elementos que permiten hablar de la consolidación de ese partido como fuerza predominante, tanto en términos de institucionalización de reglas de juego interno y externo, como de la acumulación de poder institucional. Posteriormente analizamos el impacto de la predominancia peronista en el resto de las fuerzas políticas y los criterios para evaluar los avances y retrocesos de estas otras fuerzas en la última década. Y por último consideramos la hipótesis de un hegemonismo no disruptivo y gobernable como escenario posible para la política argentina.

La percepción colectiva, y la de muchos analistas, es que nos encontramos en medio de un proceso de profundos cambios. Con todo, las elecciones de abril de 2003 mostraron hasta qué extremo el sistema político argentino de nuestros días sigue estando signado por dos rasgos presentes, en distintas variantes y relaciones pero siempre ejerciendo un efecto decisivo sobre la vida del país, desde hace décadas: en primer

* Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el seminario "L'Argentine Aujourd'hui", realizado en el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), París, el 28 de mayo de 2003. Agradezco los comentarios de Alejandro Bonvecchi, Nicolás Cherny, Edgardo Mocca y Vicente Palermo y los datos proporcionados por Demián Zaiat.

lugar, la centralidad del peronismo, tanto por su decisivo peso electoral y presencia en las instituciones, los sindicatos y los territorios, como por su tendencia a funcionar como un sistema político en sí mismo (Torre, 1999), cumpliendo a la vez las funciones de oficialismo y oposición; en segundo lugar, el más o menos agudo desconocimiento de las reglas de juego institucional de esta fuerza política tanto en su vida interna como en sus estrategias de ocupación y ejercicio del poder del Estado, y la consecuente tendencia a intensificar y polarizar los múltiples disensos y conflictos que se expresan en su seno. ¿Cuál es la razón de estas continuidades? ¿Cabe atribuir las a la siempre aludida “eficacia” del peronismo para gobernar, *vis a vis* las alternativas que se le presentaron o, más bien y a la luz de los efectos destructivos que ha tenido la salida de la convertibilidad, deberíamos buscarla en un vínculo más complejo entre esos rasgos del peronismo y su capacidad de bloqueo y de descargar costos en el resto de los actores en las crisis que la misma centralidad peronista provoca? Por otro lado, contra la visión que sólo atiende a las continuidades, ¿sigue siendo esta centralidad tan “ingobernable” como fue en el pasado, o ha tendido a normalizarse y estabilizarse, en la medida en que se moderan las pujas internas y se institucionalizan reglas de juego formales e informales para resolverlas?

Quienes a partir del estallido de la crisis de diciembre de 2001 abrazaron un diagnóstico según el cual la “vieja política” llegaba a su fin y la tarea del momento consistía en adivinar, o intentar delinear, los rasgos y potencialidades de una “nueva política” —un compendio de estos argumentos puede encontrarse en Schapira y Merklen, 2002— podrían ser refutados echando mano a aquel fundamental factor de continuidad. El derrumbe de la Alianza y la convertibilidad, la fragmentación del peronismo durante la gestión de la emergencia en 2002 y las anómalas reglas electorales utilizadas en abril de 2003 alentaron a imaginar una fractura definitiva de esa fuerza y un masivo reemplazo de actores y de comportamientos. El curso posterior de los acontecimientos indicaría más bien que los cambios que es dable esperar serán en gran medida procesados a través de las instituciones, mecanismos y actores preexistentes: los del peronismo y su centralidad. ¿Cómo explicar esta frustración, al menos, parcial? El diagnóstico de un cambio de época incurre tal vez en el equívoco de suponer que la crisis destraba más o menos automáticamente una situación de bloqueo al debilitar a los acto-

res tradicionales cuando, en realidad, los damnificados también se cuentan entre los apoyos de una potencial coalición reformista. Y, también, pasa por alto la similitud entre el derrumbe político de fines de 2001 con el experimentado a comienzos de 1989: en ambos casos la viabilidad de toda estrategia de cambio político e institucional dependió de la resolución de la decisiva cuestión económica, que requiere de una coalición de actores y una movilización de recursos institucionales que sólo el peronismo ha logrado reunir (en los años noventa con una fórmula que se mostró insostenible, como sabemos), y ha estado muy lejos de ser alcanzada, en cambio, por las fuerzas y coaliciones no peronistas. ¿Qué diferencias podemos establecer, en este sentido, entre los dos procesos de crisis? ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas que encuentran hoy las fuerzas no peronistas respecto de su situación una década atrás?

Como hemos insinuado, la continuidad de actores y configuraciones no justifica desestimar las discontinuidades que, con el tiempo, podrán implicar cambios más profundos que los hasta hoy observados. Ante todo, porque uno de los partidos tradicionales, el radicalismo, entró con la caída del gobierno de Fernando De la Rúa en un cono de sombra que puede ser definitivo y que, hasta el momento, ha implicado la fuga masiva de votos hacia dos nuevas formaciones políticas: el ARI, de centroizquierda populista, y RECREAR, una fuerza de centroderecha liberal. Y también porque el Partido Justicialista, si bien logró incluso incrementar sus respaldos electorales en medio de la crisis de confianza que enfrentó la dirigencia política en 2001 y 2002, padece conflictos internos que alcanzaron un nivel crítico en los meses previos a las elecciones de 2003 y no han podido ser resueltos hasta aquí en una nueva orientación y un nuevo liderazgo ampliamente aceptados, pese a los esfuerzos realizados por sus principales protagonistas. Aunque se desmintió el pronóstico que circuló profusamente durante la emergencia sobre lo insuperable de esas disidencias, por la velocidad con que Eduardo Duhalde y el actual presidente Néstor Kirchner hicieron a un lado y reabsorbieron al menemismo, “pacificando” aunque más no sea transitoriamente el partido, no está dicha la última palabra sobre el destino de sus estrategias. El escenario de una fuerza predominante institucionalizada es sólo una de las posibilidades que se abren ante la inédita configuración de las facciones internas del PJ y las posibilidades de cooptación que les ofrece la persistente fragmentación de la oposición.

En este trabajo nos proponemos, en suma, discutir algunas interpretaciones que se han formulado recientemente sobre el peronismo, la fortaleza o debilidad de distintas tendencias en curso en la vida partidaria y las formas y fórmulas de gobierno que resultan de ellas. Todos estos temas, como ya se puede advertir, están estrechamente vinculados entre sí, y permiten intentar comprender las continuidades y discontinuidades presentes en la evolución de la más reciente crisis política e institucional argentina, aún en curso. Discutiremos, en primer lugar, el conflicto por el liderazgo peronista destacando los elementos que permiten hablar de la consolidación de ese partido como fuerza predominante, tanto en términos de la institucionalización de reglas de juego interno y externo como de la acumulación de poder institucional. Posteriormente analizaremos el impacto de la predominancia peronista en el resto de las fuerzas políticas y los criterios para evaluar los avances y retrocesos de estas otras fuerzas en la última década. Por último, consideraremos la hipótesis de un hegemonismo no disruptivo y gobernable como escenario posible para la política argentina.

Menem, Duhalde y Kirchner: guerra interna y juegos de guerra

Es un lugar común hablar de la “vocación hegemónica” del peronismo y de la cultura de la ilegalidad que reina en sus filas. Según estas opiniones, no hay mucho que explicar; simplemente se trata de un carácter “incorregible” que se manifiesta de modos más o menos violentos y perjudiciales para las instituciones y la convivencia social, según las circunstancias, pero que está siempre presente, inevitablemente, por ser parte esencial de la identidad peronista. Ella no es, en última instancia, más que un “deseo irrefrenable de poder”, una pragmática del poder en estado natural —Palermo, 2001, se ha referido al pragmatismo como rasgo último de la “identidad” peronista precisamente en este sentido—, lo que convertiría entonces a los peronistas, en particular a sus líderes, en algo así como “animales políticos” hobbesianos, no aristotélicos, es decir, personas en las que la naturaleza desborda toda convención. La lucha por la sucesión del liderazgo entre Menem, Duhalde y Kirchner podría ser vista, desde esta perspectiva, como la reiteración de una historia de conflictos en la que el peronismo nos muestra su verdadero rostro: indiferente a las instituciones

de la república, aspirando a representar al conjunto de las fuerzas sociales y a canalizar y politizar en su seno todo tipo de luchas ideológicas y de intereses que dividen a la sociedad. Una vez más, como en los años setenta, y yendo más atrás, como en sus orígenes, el peronismo ha aspirado a ser el partido del orden y la fuerza del cambio, representando al mismo tiempo a los grandes empresarios y a las masas trabajadoras y los excluidos, y ha dado lugar entonces a una conflagración sin reglas entre ideologías y proyectos (“modelos de país”) contrapuestos: es, en suma, el mismo drama con protagonistas apenas distintos; hoy, el “neoliberalismo” menemista y el “populismo” duhaldista y kirchnerista.

Esta forma de ver las cosas puede estar bastante justificada, pero tal vez sea un poco parcial y, en todo caso, no basta para explicar las razones por las cuales veinte años de democracia no han bastado para domesticar a este inasible Behemoth. Más aún si tomamos en cuenta el hecho de que el peronismo como fuerza política atravesó, durante estos años, en forma bastante exitosa, en algunos casos, sucesivas pruebas institucionales que, si no bastaron para probar su lealtad a la república, al menos sí para adivinar la presencia de esfuerzos y tendencias en ese sentido. Reseñemos estas experiencias.

En 1983 el peronismo fue derrotado por primera vez en su historia en las urnas a manos del radical Raúl Alfonsín y pasó a ocupar el lugar de principal oposición al primer gobierno democrático de esta nueva etapa, rol que desempeñó combinando estrategias de bloqueo y “oposición dura” (principalmente en el terreno económico) con formas acotadas pero significativas de cooperación (algunas figuras en la resolución del conflicto por el Canal del Beagle con Chile, las principales durante los levantamientos carapintadas, nuevamente acotada a algunas figuras en la discusión de la ley de coparticipación y el proyecto de reforma de la Constitución a partir de 1987, proyecto que volvería a ponerse en discusión y finalmente sería acordado con los radicales en 1994). Más importante que esto es el hecho de que tras la derrota de 1983, en el seno del peronismo, surgió una corriente renovadora que logró imponerle al resto del movimiento ciertas reglas de juego de tipo partidario: básicamente, un mecanismo para elegir las autoridades y las candidaturas basado en el voto de los afiliados. Dicho instrumento se utilizó desde entonces en la resolución de las disputas internas en diversas oportunidades a nivel de los distritos provinciales y municipios, y en las decisivas elecciones para

la fórmula presidencial de 1988 en las que Carlos Menem logró consagrarse como nuevo líder partidario, permitiéndole llegar a la Casa Rosada un año después. Por último, y también por primera vez en su historia, el peronismo fue desplazado del ejercicio del gobierno nacional por medios electorales en 1999, sin que se produjera una crisis institucional ni intentos de manipular el resultado de las urnas: Menem entregó entonces el bastón presidencial a De la Rúa, electo por la Alianza UCR-Frepaso, y él y su partido volvieron a ser oposición.

Con todo, como hemos insinuado, estos avances institucionales estuvieron lejos de significar un cambio completo y definitivo en términos de la instauración de reglas de juego internas y externas. En 1988 fue la primera pero hasta ahora también la única vez que en el peronismo se recurrió a una compulsa interna para elegir a su líder nacional. Desde entonces, el juego interno ha permanecido trabado y ha recurrido a fórmulas *ad hoc* que no lograron destrabar plenamente la situación: en 1999 no se realizaron internas para consagrar a Eduardo Duhalde como candidato presidencial sino que él fue ungido por el congreso partidario, y en 2003 el peronismo presentó tres fórmulas presidenciales debido a la imposibilidad de llegar a acuerdos sobre los mecanismos para realizar las internas. A niveles provinciales, si bien la convocatoria a internas fue más habitual, por lo general lo fue en el marco de acuerdos de unidad que eliminaron o acotaron en gran medida la competencia, y transformaron las elecciones en un rito de confirmación (Mustapic, 1996).

En cuanto a las reglas externas, el desempeño del peronismo desde su vuelta al poder en 1989 y en particular en los últimos años dista mucho del ideal republicano. Más allá del uso extendido y sistemático de recursos de dudosa o nula afinidad con la vigencia de la ley y la Constitución (decretos, vetos, manipulación de la Justicia, diversas formas de corrupción, asignación arbitraria de recursos, etc.), importa destacar el proceso de negociación de la reforma Constitucional de 1994. En él hubo, asociada a la colaboración entre partidos que antes destacamos, mucho de extorsión a la oposición, intercambio de “favores” con ella y abierta o disimulada violación de procedimientos constitucionales (sobre el Pacto de Olivos y sus consecuencias institucionales, Serrafiero, 1997; Negretto, 1998; Cheresky, 1999) y esto sin duda se ha proyectado en la escasa eficacia de las reglas establecidas: buena parte de las nuevas instituciones de control y fortalecimiento de la gobernabilidad (como el control parlamentario de los de-

cretos presidenciales, la reforma del sistema de coparticipación, etc.) no han sido siquiera instrumentadas, otras lo han sido de modo parcial y muy poco eficaz (como es el caso del Consejo de la Magistratura para la selección de los jueces o, también, de la doble vuelta en la elección presidencial). En suma, la reforma no dio por resultado, en términos generales, un fortalecimiento del acuerdo en torno a las reglas ni de la capacidad para hacerlas cumplir. El espíritu que primó en su concreción, la modificación de las reglas para adaptarlas a las conveniencias políticas del gobierno de turno, siguió primando en la posterior indiferencia de los gobernantes respecto de sus esperados efectos institucionalizadores. Precisamente en el núcleo de las reformas introducidas en 1994, las reglas de elección y reelección presidencial se hicieron ostensibles estos efectos deletéreos: Menem pretendió habilitar una segunda reelección, forzando la interpretación de las nuevas reglas por parte del congreso partidario y la Corte Suprema. Si bien ese intento fue contenido por la oposición duhaldista dentro del peronismo, ello también implicó el recurso a instrumentos reñidos con las reglas institucionales: Duhalde convocó a un plebiscito sobre una hipotética nueva reforma constitucional, un mecanismo no previsto en la Carta Magna pero que le permitía movilizar a la opinión pública antimennemista, a esa altura muy mayoritaria, para frenar a su adversario interno.

El comportamiento del peronismo nuevamente en la oposición desde 1999, y en particular su desempeño durante y después de la crisis de diciembre de 2001, también merece una consideración crítica. Si bien no planteó una oposición desleal al gobierno de la Alianza UCR-Frepaso, e incluso colaboró en la aprobación de algunas de las leyes de emergencia requeridas por el presidente De la Rúa en los últimos meses de su gestión, cuando los legisladores del propio radicalismo y del Frepaso se resistían a seguir apoyándolo, es también indudable que sectores importantes del peronismo, en particular en la Provincia de Buenos Aires, alentaron o al menos no impidieron la ola de saqueos y protestas que dio el golpe definitivo al gobierno aliancista. Por otro lado, De la Rúa careció de interlocutores en la oposición con los que fuera viable plantear un acuerdo más que coyuntural sobre el modo de encarar la crisis económica y garantizar la gobernabilidad (algo que, es justo decir, tampoco estuvo en los planes de ese presidente hasta que fue demasiado tarde). Esa ausencia se explica, principalmente, por la aguda fragmentación interna que resultó de la derrota electoral de Duhalde en

1999 y el consecuente congelamiento de la sucesión del liderazgo interno: Menem continuó siendo el presidente del partido, pero sin capacidad para encabezar ya un consenso amplio en la fuerza, en parte porque Duhalde retuvo un control férreo sobre el peronismo bonaerense (donde logró imponer a su sucesor en la gobernación en 1999, derrotando a la Alianza), y en parte por los agudos disensos que generaba la crisis del modelo de la convertibilidad y la presencia de figuras regionales con bases propias y aspiraciones de suceder a ambos caciques nacionales. Este cuadro de fragmentación se magnificó y volcó en una disputa aún más aguda por el poder, apenas contenida dentro del marco institucional, tras la renuncia de De la Rúa.

Entre fines de diciembre de 2001 y principios de enero de 2002 el país tuvo tres presidentes peronistas, como consecuencia de la dificultad para llegar a un acuerdo dentro de esa fuerza sobre el rol y duración que debía tener el gobierno de emergencia, en función de distintas interpretaciones de la ley de Acefalía que dejaban traslucir la cada vez más aguda disputa por el liderazgo en el partido. El primero de esos presidentes, Ramón Puerta, hasta entonces presidente provisional del Senado y cabeza de una liga de distritos pequeños, por ser una figura regional con aspiraciones de liderazgo nacional no logró los apoyos necesarios de las provincias de mayor peso (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) para hacer de su apresurada asunción el paso hacia una presidencia más que transitoria. Fue sucedido por Adolfo Rodríguez Saá, hasta entonces gobernador de San Luis, quien tras intentar violar el acuerdo sellado con sus pares del PJ para realizar elecciones en un plazo perentorio, fue obligado a renunciar sin muchos miramientos. Finalmente, en los primeros días de enero una nueva sesión de la Asamblea Legislativa eligió a Eduardo Duhalde, que ocupaba una banca de senador y recibió el apoyo de buena parte de los legisladores peronistas y también del resto de los partidos para gobernar hasta fines de 2003, aunque la decisión mereció el rechazo del sector menemista y de los seguidores de Rodríguez Saá. La presidencia de Duhalde estaría signada, desde el comienzo, por un abierto debate respecto de su legitimidad de origen y el persistente reclamo desde distintos sectores, incluso del peronismo, de elecciones anticipadas para todos los cargos, o al menos para presidente.

Aunque la Asamblea Legislativa había finalmente establecido que la ambigua ley de Acefalía autorizaba al nuevo presidente a completar el

mandato de De la Rúa¹, el agudo desprestigio del conjunto de la dirigencia política ante la opinión pública y, sobre todo, la fractura interna que vivía el peronismo, hacían prácticamente inviable esa solución, y al mismo tiempo dificultaban una rápida salida electoral. El PJ debía resolver aún su disputa interna, esto es, realizar elecciones para candidaturas o bien definir las a través del congreso partidario, para poder llamar a elecciones generales, y corría el serio riesgo de que ese proceso interno fuera la oportunidad para una fractura abierta y tal vez irreparable, más que para una resolución pacífica de la cuestión, y se impusiera a consecuencia de ello en los comicios presidenciales alguna expresión opositora. Durante los primeros meses de la crisis las posiciones preeminentes en las encuestas de opinión las ocuparon dos figuras que sintonizaban con las protestas callejeras contra el corralito bancario y los efectos de la devaluación: la diputada Elisa Carrió, quien había abandonado el radicalismo poco tiempo antes y formado Afirmación para una República de Iguales (ARI), y el también diputado Luis Zamora, antiguo dirigente del trotskismo local ahora abanderado de posiciones más cercanas al anarquismo. Tras ese tórrido verano, ascendió raudo en el favor popular el efímero ex-presidente Rodríguez Saá, quien anunció que competiría por fuera del PJ y congregó en torno de sí un aquelarre de figuras provenientes del radicalismo, pequeños grupos nacionalistas, ex militares carapintadas, etc., inspirando tan poca confianza y simpatía como los anteriores en el resto del peronismo.

En esta situación, el sector peronista en el gobierno, contando en principio con respaldos firmes sólo en el distrito bonaerense, se vería obligado una vez más a buscar soluciones *ad hoc* en difícil ajuste con el marco constitucional. Ya se había dado un paso significativo en esa dirección cuando, al designar a Rodríguez Saá, la Asamblea Legislativa había votado una ley para realizar elecciones presidenciales anticipadas con el sistema de lemas², algo que no estaba previsto en las leyes electorales vigentes ni era compatible con

¹ En verdad, la ley en cuestión es clara al establecer que, en caso de renuncia del presidente y el vicepresidente, asume sus funciones transitoriamente el presidente del Senado o, en última instancia, el de la Cámara de Diputados, hasta tanto se reúna la Asamblea Legislativa y designe un nuevo presidente. Pero sucede que a continuación remite al artículo 75 de la Constitución donde se establece algo muy distinto: que las autoridades del Congreso asumen transitoriamente hasta tanto se realicen “nuevas elecciones”.

² Técnicamente denominado sistema de “doble vuelta simultánea”, permite a los partidos (lemas) presentar “sublemas” cuyos votos se suman al que resulta más votado dentro del lema, para establecer cuál de los partidos resulta vencedor. Este sistema se había introducido durante los años noventa en varias provincias, en general por impulso del peronismo.

las normas constitucionales reformadas en 1994. Esa idea volvió a circular en los debates internos del peronismo tras la asunción de Duhalde, impulsada ahora por otras figuras que aspiraban a la presidencia, principalmente el gobernador cordobés, José Manuel De la Sota. Y era resistida principalmente por el menemismo, que en el furor de la crisis creyó encontrar la oportunidad para pasar a la ofensiva y recuperar las posiciones perdidas. Pero para que Menem pudiera reconquistar el favor de los votantes y volver a la presidencia³ necesitaba, ante todo, ser ungido candidato del partido, lo que requería derrotar en la disputa interna a Duhalde y a los demás aspirantes a sucederlo (a los que se sumaron bien pronto el ya mencionado Ramón Puerta y Néstor Kirchner, entonces gobernador de Santa Cruz). Finalmente, forzado por la profundidad de la crisis económica y de confianza hacia su gobierno, y las constantes movilizaciones y protestas protagonizadas por sectores medios (ahorristas y deudores bancarios principalmente) y populares (“piqueteros” desocupados y sindicatos opositores), Duhalde anunció, a principios de agosto de 2002 (pocos días después de la muerte de dos manifestantes piqueteros), la realización de elecciones anticipadas, pero dando un lapso prolongado de tiempo para poder resolver la interna peronista. Las elecciones se realizarían en marzo del año siguiente y se convocaría a internas abiertas simultáneas de todos los partidos en los últimos meses de 2002 (se había aprobado en junio una ley a tal efecto).

Las internas abiertas tenían por principal objetivo evitar que la disputa se definiera en la consulta exclusiva a los afiliados peronistas, donde Menem tenía más posibilidades de imponerse⁴ y ofrecer una vía inter-

³ En el menemismo, desde 1995 en adelante, se habían dividido las aguas entre los “duros” que apostaban a la continuidad de Menem en el poder, y quienes preferían intentar encontrar un sucesor “a su medida”. Estos últimos habían logrado que Menem, al frustrarse su nuevo intento reeleccionista, impulsara las candidaturas de Carlos Reutemann y Ramón Ortega, contraponiéndolos a la sucesión “antimenemista” que encarnaba Duhalde. Esa tensión volvería a manifestarse fuertemente al producirse la caída de De la Rúa, pero ahora los vientos de la crisis soplaron a favor de las posiciones de los duros. La opción por una “sucesión amistosa”, como la que todavía podía encarnar Reutemann, gobernador de Santa Fe, quedó rápidamente descartada (el alejamiento de Carlos Corach del entorno del ex-presidente fue en parte consecuencia de este debate).

⁴ Desde la presidencia del partido, Menem seguía teniendo una gravitación importante en las estructuras provinciales del peronismo y también entre sus afiliados. Si bien los gobernadores, intendentes y legisladores que militaban activamente en el menemismo habían disminuido desde su salida de la Casa Rosada, todavía constituían un bloque comparable al del peronismo bonaerense y muy superior al de los demás precandidatos (Kirchner y Rodríguez Súa provenían de distritos muy pequeños, De la Sota no lograba apoyos fuera de su provincia y Puerta y su liga federal no eran plenamente autónomos del menemismo).

media que fuera aceptada por todos los contrincantes, o al menos por los más relevantes. Para Menem, cuyo sector de todos modos se ocupó en un comienzo de criticar el mecanismo, era la segunda mejor opción después de las internas cerradas y mucho más conveniente que el escenario que podría resultar de la aplicación del sistema de lemas. Pero para que las previsiones del ejecutivo nacional se cumplieran y las internas abiertas fueran aceptadas e instrumentadas, debían cumplirse varias condiciones que finalmente no se alcanzaron. En primer lugar, los otros aspirantes que no se alineaban con ninguno de los dos grandes caudillos y que cifraban sus expectativas en el voto independiente, se resistieron a participar de cualquier instancia previa de selección de candidatos (ésta era sobre todo la posición de Rodríguez Saá y de Kirchner). En segundo lugar, Duhalde todavía necesitaba hallar un candidato que oponer al propio Menem, capaz de compensar con votos independientes la esperable ventaja del ex-presidente entre los peronistas, y eso no le resultó nada fácil. Él mismo se había excluido al asumir el gobierno en enero y no logró convencer a Carlos Reutemann —hasta entonces ligado al menemismo (véase nota 4) pero muy favorecido en las encuestas de opinión— de que aceptara una candidatura “de consenso”. Quien sí la había aceptado, el cordobés De la Sota, no lograba en cambio trepar en las encuestas. De modo que, cuando se acercó la fecha para definir la cuestión, la disputa sobre las reglas de juego volvió a abrirse. Tras una serie de maniobras judiciales⁵, en noviembre el Ejecutivo emitió un decreto modificatorio de la convocatoria electoral, en la que se suspendían las internas y se postergaba la realización de los comicios presidenciales a abril del año siguiente. Poco después, el congreso nacional del PJ, reunido en Lanús, aprobó una resolución impulsada por el duhaldismo que permitía a los sectores partidarios que así lo desearan presentar sus candidatos a la presidencia y establecía que el partido oficialmente no reconocería a ninguno de ellos. La solución encontrada difería, entonces, la resolución de la interna a la elección general con la expectativa de que al menos uno de los candidatos peronistas llegara a la segunda vuelta, dado

⁵ A medida que se acercaba la fecha establecida para las internas (15 de diciembre) la convicción de que ellas favorecerían a Menem crecía. Días después de reunirse con Duhalde, el 9 de octubre la jueza Servini de Cubría emitió un fallo suspendiendo su realización. Semanas después, el 15 de noviembre, la Cámara Federal lo dejó sin efecto, pero entonces el Ejecutivo consideró que ya los tiempos se habían agotado y no era posible oficializar las listas ni organizar el proceso electoral.

que hasta entonces sólo Elisa Carrió aparecía como una posible competencia a los peronistas en la primera, y que ese candidato no fuera Menem. Poco después, en enero de 2003, Duhalde anunciaría su apoyo a la candidatura de Kirchner.

Sin duda, son muchos los factores que intervinieron en este proceso a lo largo del cual el peronismo enfrentó dividido el desafío de gobernar una crisis galopante y fue modificando, adaptando o simplemente desconociendo las reglas preestablecidas y las que él mismo estableció como soluciones *ad hoc*. Una de las cuestiones sobre las que más se ha insistido recientemente, en versiones periodísticas y académicas —en ambos casos con escaso fundamento, para explicar la radicalidad alcanzada por este conflicto—, es la que alude a la contraposición ideológica entre dos proyectos económicos y de inserción internacional. La idea de que Menem y Duhalde encarnaron “dos modelos de país” en pugna, más allá de la eficacia retórica que puede haber tenido durante el desarrollo de este conflicto, funda su credibilidad “explicativa” en la efectiva disputa en torno a ciertos temas macroeconómicos e internacionales: la posición frente al Mercosur y el ALCA, frente a la devaluación y la dolarización, respecto de la política de compensaciones al sistema financiero por la “pesificación asimétrica” decidida a comienzos de 2002, y algunos temas más. Con todo, la dramatización de estas diferencias es más significativa que las diferencias en sí; en muchos casos éstas son de grado y en todos son el resultado más que el motor del propio cuadro de enfrentamiento generado por una bicefalía partidaria irresuelta durante varios años.

Descartada o, al menos, relativizada la confrontación entre “modelos”, es oportuno focalizar la atención en dos factores: en primer lugar, esa situación de bloqueo en la sucesión del liderazgo peronista planteada a partir de 1995, a la que ya nos hemos referido pero que todavía es preciso explicar; y en segundo lugar, la debilidad de los constreñimientos externos a los que lo somete una competencia electoral acotada a ciertos distritos y ciertos sectores sociales. Esta última es tan o más fundamental que la primera para comprender las ambigüedades presentes en la relación entre el peronismo y las instituciones, y la analizaremos en el siguiente apartado.

Respecto de la primera cuestión, el problema central, planteado en 1995 y modificado desde entonces hasta las elecciones de 2003 (cuando ni siquiera entonces se resolvió sino que cambió de protagonistas),

es una bicefalía en el peronismo en la que los polos en disputa cuentan con recursos preeminentes de distinta naturaleza y, por lo tanto, compiten en distintos planos simultáneamente, intentando llevar al adversario al terreno donde ellos son más fuertes y el otro más débil. Inmediatamente después de haber logrado su reelección en 1995, Menem cayó drásticamente en las encuestas de opinión y ya no volvió a recuperarse. Eso le permitió a quien había sido su vicepresidente entre 1989 y 1991 y que se desempeñaba desde entonces como gobernador del principal distrito del país, Buenos Aires, presentarse ante amplios sectores peronistas y no peronistas como su “oportuno” y necesario sucesor. Pero no le bastó para hacerse de una mayoría propia en el partido para desplazar a Menem de la presidencia del mismo. Como ya señalamos, el entonces presidente logró mantener detrás de sí apoyos internos suficientemente amplios y consistentes como para, si no evitar la amenaza de una “sucesión antimenemista” que encarnaba Duhalde, al menos mantenerla a raya. La “solución” que intentaría éste, en distintas variantes, una y otra vez, consistió en hacer pesar internamente el antimenemismo no peronista. Esto implicaba, en algunos casos, eludir o cambiar las reglas partidarias y, también, las institucionales (lo que podríamos llamar “alegalidad”⁶), y en otros forzarlas o simplemente violarlas (ilegalidad). El plebiscito lanzado en 1998 afectaba a estas últimas, las internas abiertas modificaban las primeras y los sistemas de lemas o de “neolemas” (como se llamó a la fórmula finalmente escogida) implicaba suspender o eludir las primeras y alterar (aunque en un grado mucho mayor en el caso de los lemas que en el de los neolemas) las reglas electorales y constitucionales.

En otros contextos, por ejemplo en el que se dio a fines de los años ochenta, el relativo equilibrio de recursos entre los distintos actores internos del partido (renovadores y ortodoxos primero, renovadores y menemistas después), había permitido el acuerdo sobre las reglas de juego. ¿A qué se debe que, en la situación que estamos analizando, en cambio, el equilibrio haya contribuido paradójicamente a producir un efecto inverso, de desacuerdo creciente al respecto? Más que a una intrínseca, “natural” y “renacida” disposición a ignorar la ley (como parece ser el

⁶ Más precisamente, entendemos por comportamiento “alegal” la creación y/o modificación de leyes en función de intereses circunstanciales. En este tipo de comportamiento la ley es simplemente un recurso *ad hoc* del poder fáctico.

argumento predilecto de los no peronistas), o a supuestas incompatibilidades subjetivas, personales o ideológicas entre las figuras en pugna que, por algún motivo, habrían llegado a ser más dramáticas que en el pasado (y que en estos términos son frecuentemente evocadas en las explicaciones provenientes de las propias filas partidarias), cabría atribuir ese efecto a una muy ostensible y objetiva diferencia en términos del tipo de recursos y los terrenos de disputa que privilegiaron ambos polos. Según esta idea, renovadores y menemistas pudieron acordar las reglas de juego, en 1988, porque basaron su poder en un mismo tipo de recurso. Y lo que sucede a partir de 1995 es que los recursos de los bandos en pugna ya no poseen esa homogeneidad. De donde resultan inevitablemente resistencias a reconducir unos u otros a un único terreno de disputa aceptado como decisivo y legítimo.

Desde esta perspectiva es posible valorar de un modo más preciso, además, las estrategias de los distintos actores durante el conflicto y las posibles perspectivas que se abren con su (parcial) resolución. Como suele suceder, una primera violación o alteración de las normas lleva en germen su reiteración posterior o, incluso, su agravamiento. En algún sentido esto es lo que encontramos en este caso: sucesivas “escaladas” de amenazas y actos concretos de ilegalidad o alegaldad. Pero también podemos identificar los esfuerzos por hallar caminos intermedios y “reglados” realizados por ambos contendientes: ante la alternativa entre lemas e internas cerradas Duhalde intentó una solución intermedia, las internas abiertas, que fue aceptada por Menem y, posteriormente, éste se avino incluso a participar de las elecciones cuando el primero modificó nuevamente las reglas e introdujo los neolemas que, ubicándose un escalón por debajo del mecanismo anterior en las preferencias del ex-presidente, de todos modos seguía siendo mejor que los lemas, cuyas implicancias anticonstitucionales eran además potencialmente destructivas para ambos. La decisión de Menem de retirarse del ballottage tras los comicios del 27 de abril de 2003, en los que había obtenido una exigua primera minoría, puede concebirse, en este sentido, como el último eslabón de una cadena de actos alegales e ilegales que “desconocen las reglas”; pero también como el intento desesperado, en el marco de un juego de presiones y transacciones en torno a la definición de las reglas con que se juega, juego arriesgado pero juego al fin (que estaba a punto de concluir en un resultado extremadamente —e inaceptablemente— negati-

vo para él⁷), de terminar con la partida (en la expectativa, claro, de que la labilidad de las reglas con las que se habían liado y ligado los actores permitiría cambiar de tablero drásticamente o volver atrás). A partir de esta forma alternativa de ver las cosas, podríamos extraer la siguiente previsión, razonablemente optimista: en la medida en que el desenlace del conflicto modera y pacifica el marco de convivencia y competencia entre las facciones internas, y ha evitado cursos de acción disruptivos y abiertamente ilegales, puede esperarse de él que también moderase las tendencias a la ilegalidad y la alejidad en el PJ (siendo sin duda irrazonable esperar que desapareciera completamente).

Para discutir este último punto, puede ser útil reflexionar sobre el tema a partir de una analogía que salta a la vista entre esta situación y la resultante del conflicto entre facciones peronistas registrado en la primera mitad de los setenta. En ambos casos, la heterogeneidad de la naturaleza de los recursos de los bandos enfrentados, en el marco de un relativo equilibrio de fuerzas, desató una dinámica de conflagración y disputa sobre las reglas. En aquél entonces, la Tendencia y la ortodoxia sindical contaban, cada una en su terreno, con recursos preeminentes: la capacidad de movilizar a la juventud, la primera, el control de las organizaciones gremiales, la segunda; de manera que resultaba extremadamente difícil, sino imposible, llegar a un acuerdo respecto del terreno en que debían dirimirse los conflictos. Pero la analogía con la situación actual se detiene en ese aspecto del problema pues sucede que, mientras en los setenta el conflicto efectivamente se radicalizó por la polaridad ideológica de los proyectos en pugna, contribuyendo a que el terreno de batalla se definiera a favor de aquello que finalmente ambos bandos compartían, el recurso a las armas, en este caso esa opción no sólo está descartada por el peso de esa historia y por la impugnación pública que sobre esa posibilidad pesa inapelable, sino por el hecho, ya insinuado, de que las opciones ideológicas son mucho más moderadas que entonces, incluso más moderadas de lo que la imagen superficial que ofrece la polarización posicional entre el duhaldismo y

⁷ Menem, que había vencido en la primera vuelta con el 24% de los votos, contra el 22% de Kirchner, difícilmente lograría retener todos sus votos en la segunda vuelta, mientras que su adversario, según todas las encuestas, podría superar el 60% de los votos. Una derrota tan amplia no hubiera permitido al menemismo sobrevivir siquiera como corriente minoritaria del PJ a la espera de mejores tiempos.

el menemismo en estos años llevó a pensar. Y hay todavía algo más: una legitimidad en última instancia indiscutida, equivalente funcional del recurso a las armas, que ahora reside en la capacidad de ganar elecciones en un contexto donde las elecciones no se definen “en el peronismo”. Esto es, finalmente, lo que Menem no puede hacer o no puede garantizar a partir de 1995, pese a que retiene el favor de buena parte de los peronistas, y lo que termina sellando su destino.

Si esto es así, entonces, el problema no sería tanto que el peronismo se ha institucionalizado precariamente (es decir, “que sigue siendo un movimiento populista, inorgánico y tendiente a abarcar todo el espectro político en su seno”) sino que lo ha hecho al mismo tiempo que se ha establecido en el país una realidad electoral que lo obliga a competir fuera de sus filas. El peronismo no puede triunfar electoralmente ni gobernar expresándose, canalizando a través suyo a la sociedad, porque las fuerzas más dinámicas de la sociedad no se dejan expresar de ese modo. Su tragedia, dicho de otro modo, es que ha llegado a ser un partido —partido predominante, además— demasiado tarde, cuando ya los partidos, aun el más poderoso, se ven obligados a competir, formar mayorías y sostener coaliciones de gobierno que los exceden en gran medida. Ese es el desafío que Menem vio delante de sí en 1989 y cuya resolución le permitió erigirse en líder partidario casi indiscutido durante siete años; y es también el arma que Duhalde, quien aprendió esa lección de su adversario en 1995, utilizó en su contra desde entonces.

Entonces, cabe agregar, los obstáculos que surgen para el pleno funcionamiento de las reglas internas del partido y para su sujeción a las reglas electorales del sistema político deben atribuirse, más allá de su tradicional “vocación hegemónica” y su no menos conocida tendencia a “funcionar como un sistema político en sí mismo” que canaliza en su seno los conflictos y las expectativas de los más diversos grupos sociales, a circunstancias en cierto sentido más novedosas, cuya consideración echa luz sobre una relación más ambigua y compleja con las reglas institucionales: sucede que el peronismo se ha visto sometido al muy arduo desafío de dirimir un doble conflicto, interno y externo, entre el menemismo y el antimenemismo. Esto se ha dado en un contexto donde, por un lado, estuvo obligado a conciliar sus consensos internos con los consensos externos, para evitar una de otro modo esperable derrota

electoral y, por otro lado, debió preservar su unidad y un mínimo ajuste con las reglas de legitimidad autolimitando las opciones posibles en esta disputa, en un contexto en que dada la extrema inorganicidad y labilidad de las demás fuerzas políticas, ellas eran incapaces de imponerle límites a la competencia entre facciones peronistas. Veamos con un poco más de detalle los distintos elementos de este escenario.

Hace algún tiempo Vicente Palermo escribió: “el peronismo del ’73 es esencialmente un peronismo que es expresión de sí mismo, de las fuerzas (sociales, políticas, corporativas) que contiene en su propio seno. Fuerzas que, a la hora del peronismo gobernar, harán sentir su poder de veto de un modo u otro, y con una formidable potencia autodestructiva. En cambio, el peronismo del ’89 es un peronismo que sale al encuentro de fuerzas de diferente tipo que no están en su seno, sino claramente fuera de él. Continuando con el contraste, el peronismo del ’73 es un peronismo que *se concibe a sí mismo como la expresión de la nación*; por lo tanto, mecánicamente, un gobierno peronista es un gobierno nacional. El peronismo del ’89, en cambio, *es agudamente conciente de que no es la expresión de la nación* y que para gobernar debe, de un modo u otro, expresar una voluntad o una orientación nacional. Al mismo tiempo, el peronismo del ’73 tiene su propia visión de las cosas, para el mundo; el peronismo de 1989 adopta una visión de las cosas que le impone el mundo” (Palermo, 2001). El contraste que nos presenta Palermo desmiente el argumento de la continuidad, en el peronismo, de una misma vocación hegemónica y una misma tendencia a abarcar todo el espectro político. Siguiendo este argumento podemos decir que la crisis de diciembre de 2001 y los acontecimientos posteriores no hacen más que confirmar y profundizar esta discontinuidad: la crisis de confianza en las fuerzas políticas obliga al peronismo a buscar fuera suyo las voluntades que aspira a representar y gobernar. Sin embargo, y al mismo tiempo, existe una marcada continuidad entre ambas situaciones, resultante del hecho de que en la aspiración del peronismo de capturar esas voluntades, encuentra que le es no sólo posible sino necesario confundirse con las más diversas voces y corrientes de la sociedad. Lo paradójico, y verdaderamente novedoso de esta situación, en última instancia, es que el problema no está “en el peronismo” sino fuera de él. Para graficarlo: podemos imaginar que si en abril de 2003 primaba en el PJ la disciplina partidaria y el respeto a

las reglas institucionales, muy probablemente se encaminaba a una derrota electoral sin poder evitar la fractura, y en cambio si se dejaba llevar por las corrientes de opinión más prometedoras en términos electorales, la fractura hubiera sido segura aun cuando se pudiera evitar una derrota inmediata. De todo ello, lo más significativo no es sólo el modo en que finalmente el peronismo logró evitar esa doble amenaza sino la peculiar situación en que lo colocaba una sociedad cuyas fuerzas más dinámicas ya no le pertenecían pero que no era representada por ninguna otra fuerza política consistente. Desembocamos así en la segunda cuestión que anticipamos discutiríamos en este trabajo: el bajo nivel de constreñimiento a las normas a que someten al peronismo las fuerzas políticas que compiten con él, debido a su acotado arco de recursos electorales e institucionales.

La fragilidad de las fuerzas y coaliciones alternativas

Aunque la competencia electoral ocupa un lugar central en tanto principio de legitimidad aceptado por todos los actores y, como hemos visto, se da ahora “fuera del peronismo”, ¿por qué no es necesariamente una competencia entre el peronismo y otras fuerzas políticas sino que sigue definiéndose en gran medida “entre peronistas”? Con esta pregunta en mente encaramos la siguiente cuestión: la debilidad de las fuerzas no peronistas para competir, para formar mayorías, y para hacerle pagar costos al peronismo por sus desempeños (y por violar las reglas de juego). Las respuestas habituales a estos interrogantes giran en torno a la “capacidad de gobierno” del peronismo y la lealtad de sus votantes, inalcanzables para sus adversarios. Nos referiremos, a continuación, a dos cuestiones que en cierta medida matizan o especifican estas dos capacidades: los desajustes en la correspondencia entre variaciones electorales y variaciones en la representación institucional y su impacto diferencial para las distintas fuerzas políticas, por un lado, y las dificultades suplementarias que deben enfrentar las coaliciones no peronistas para conformarse y sobre todo para sostenerse, por otro. Estos dos elementos se ven favorecidos en los últimos años por un tercer factor, la fragmentación creciente del campo no peronista (Torre, 2003), de manera que cabría esperar dificultades mayores para esas coaliciones. Este podría con-

siderarse el resultado tal vez más perdurable del fracaso de la Alianza. El derrumbe electoral de esa coalición en los comicios de renovación parlamentaria de octubre de 2001 significó un agudo desbalance en una relación de fuerzas que tradicionalmente había estado inclinada a favor del peronismo. Para entender esta situación debemos pasar revista, brevemente, a la evolución del sistema de partidos argentino desde algunos años antes: un sistema inclinado hacia una fuerza “casi predominante” con una potente estructura de poder local, a lo que se suma una cada vez más sensible tendencia hacia el multipartidismo.

Desde la reinstauración democrática, en 1983, el sistema de partidos en Argentina vivió un proceso que podemos caracterizar como de marcada fluidez en tres planos diferentes: las variables relaciones de fuerza, oposición y alianza entre partidos tradicionales y nuevas fuerzas políticas, por un lado; entre partidos nacionales y fuerzas locales, por otro; y, por último, entre los dos partidos tradicionales, el peronista y el radical, que atravesaron sucesivos períodos de crisis.

En términos electorales se observa, desde 1983, un progresivo declive de la UCR, que de fuerza mayoritaria en esos primeros comicios y en los de renovación parlamentaria de 1985, pasó a ser una segunda fuerza crecientemente debilitada, hasta que en 1995 perdió incluso esa posición. Dicha tendencia fue simultánea a un progresivo fortalecimiento del peronismo, desde la derrota electoral a manos de Alfonsín en 1983 hasta la victoria en la mayor parte de las elecciones de gobernadores y de legisladores provinciales y nacionales realizadas en 1987, lo que lo colocó en la posición de sólida y amplia primera minoría, que conservó durante los siguientes diez años, incluso reforzándola en 1995, cuando alcanzó por primera vez mayoría propia en ambas cámaras del Congreso, situación que llegó a interpretarse como indicio de la configuración de un sistema de partido predominante (véanse cuadros 1 y 2). Este cambio fue simultáneo a un progresivo debilitamiento de la polarización entre estas dos fuerzas nacionales y el consecuente reemplazo del esquema bipartidista de los primeros años por una competencia crecientemente plural que, a su vez, se puede desdoblar en dos planos diferentes: por un lado, se han ido fortaleciendo los terceros partidos nacionales, proceso que se consolidó desde 1995, cuando un frente de centroizquierda conformado por varias fuerzas menores pudo desplazar a la UCR del rol de principal oposición; por otro lado, las fuerzas provinciales se fortalecieron en la segunda mitad de los

años ochenta y principios de los noventa, aunque volvieron a decaer desde entonces. Esta tendencia hacia el multipartidismo fue, en algún sentido, “compensada” por la conformación de una alianza de fuerzas opositoras al peronismo, en 1997, que reunió a la UCR con ese frente y varios partidos locales. La Alianza resultó victoriosa en la elección de renovación parlamentaria de ese año y en las presidenciales de dos años después dio lugar a una competencia bipolar que en parte reeditó el “bipartidismo” de los primeros años. Sin embargo, esta bipolaridad no sobrevivió al colapso del gobierno encabezado por De la Rúa, anticipado en los comicios de renovación parlamentaria de octubre de 2001.

Pero, como adelantamos más arriba, estas variaciones electorales no se ven plenamente reflejadas en términos institucionales, y esto genera una discordancia que tiene un impacto decisivo para la competencia entre partidos y la gestión de gobierno, reforzando la desigualdad de recursos entre el peronismo y el resto de las fuerzas políticas. Gracias a las distorsiones a la proporcionalidad de la representación parlamentaria que introducen las leyes electorales —tanto el sistema D’Hont que se utiliza para la distribución de bancas de diputados nacionales como la sobrerrepresentación de los distritos pequeños producto de la conjunción de marcadas diferencias de tamaño entre provincias y una representación homogénea en la cámara alta y un mínimo de cinco diputaciones para cada distrito, ver Cabrera, 1993 y Gibson y Calvo, 2001⁸—, el peronismo, que es el partido más firmemente asentado en los distritos favorecidos, retiene regularmente una representación institucional muy superior a su representatividad electoral, tanto en el Senado como, en menor medida, en la Cámara de Diputados. Obsérvese que, en este último caso, el PJ obtuvo el 43,7% de las bancas con el 38,5% de los votos en 1983, retuvo el 40,4% en 1985 a pesar de que había recibido sólo el 34,3% de los votos; subió al 43,8% con el 41,5% de los sufragios en 1987, y al 47,2% con el 44,7% de 1989; aunque su apoyo electoral disminuyó dos años después de asumir Menem al 40,2%, prácticamente no perdió bancas (se mantuvo en el 45,1 %), y en 1993 le bastó con sumar 42,5% en las urnas para obtener casi mayo-

⁸ Téngase en cuenta que Argentina se divide en provincias que van desde poco más de 100.000 habitantes (es el caso de Tierra del Fuego y Santa Cruz) hasta los casi 14.000.000 de Buenos Aires y alrededor de 3.000.000 de Córdoba, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires.

ría absoluta (49,4%); para alcanzar el 51% de las bancas con el 43% de los votos en 1995 (véase cuadro 2).

Cuadro 1
Variaciones en las tendencias electorales 1983-2001
(porcentajes sobre el total)

Presidente

Elecciones	UCR	PJ	Tercera Fuerza	
1983	51,75	40,16	2,33	(Partido Intransigente)
1989	32,45	47,49	6,87	(Alianza de Centro)
1995	16,80	44,90	28,40	(Frente País Solidario)
1999	48,37*	38,27	10,22	(Acción por la República)

* Se contabilizan los votos de la Alianza UCR-Frepaso.

Diputados Nacionales

Elecciones	UCR	PJ	Demás Fuerzas Nacionales	Partidos Provinciales	Blancos/nulos
1983	47,9	38,5	5,6	4,5	3,5
1985	43,2	34,3*	16,0	4,6	1,9
1987	37,2	41,5	13,1	5,7	2,5
1989	28,7	44,7	20,2	4,0	2,4
1991	29,0	40,2	8,0	17,0	5,8
1993	30,2	42,5	7,9	14,3	5,1
1994**	19,7	37,9	23,0	13,4	6,0
1995	21,7	43,0	23,5	5,2	6,6
1997	41,8***	33,3	11,0	7,3	6,6
1999	41,1***	30,7	13,8	8,4	6,0
2001	22,2***	34,8	23,2	8,2	24,0

*Este año el PJ se presentó dividido en dos listas. Se han sumado los resultados.

**Elección a convencionales constituyentes

***Se sumaron los resultados logrados por la Alianza UCR-Frepaso más los que lograron por separado estos partidos en los distritos en los que no sellaron el acuerdo electoral.

Fuente: Elaboración propia con datos de Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Calvo *et al.*, 2001.

Esta sólida presencia institucional, por su estabilidad y amplitud, resulta absolutamente decisiva para conformar mayorías de gobierno. En particular, el control permanente del Senado por parte del PJ es un rasgo relevante en este sentido: ha ofrecido, desde 1983 en adelante, un dato inmutable a la dinámica institucional, condicionando las oportunidades de los distintos partidos para pesar en la toma de decisiones de gobierno.

Cuadro 2
Estabilidad de la representación institucional
del peronismo

	Gobernaciones			Senadores			Diputados		
	PJ	UCR	Otros	PJ	UCR	Otros	PJ	UCR	Otros
1983	11	8	3	45,7	39,1	15,2	43,7	50,8	5,5
1985							40,4	50,8	8,8
1986				45,7	39,1	15,2			
1987	17	2	3				43,8	44,9	11,3
1989				54,2	29,2	16,6	47,2	35,4	17,4
1991**	13	4	6				45,1	32,7	22,2
1992				60,5	20,8	18,7			
1993							49,4	32,7	17,9
1995	15	5	3	52,8	25,7	21,5	51,0	26,5	22,5
1997							46,3	25,7*	28,0
1999***	14	7	3	56,5	30,4*	13,1	38,5	31,1*	30,4
2001				54,2	33,3*	12,5	45,1	27,6*	27,3

* Se cuentan las bancas radicales separadas de las del Frepaso (que se contabilizan en “otros”).

** Desde 1991 se elige en forma directa al gobernador de Tierra del Fuego.

*** Desde 1996 se elige en forma directa el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Molinelli, Palanza y Sin, 1999 y *La Nación*.

La correlación entre ese cuadro de desajuste entre las variaciones electorales y la representación institucional de las distintas fuerzas, la sobrerrepresentación de los distritos chicos y la estabilidad de los resultados electorales a nivel distrital en esas provincias, que confor-

man subsistemas de partido predominante y aun hegemónico en manos, principalmente, del peronismo, se puede observar en el cuadro 3. En él advertimos que los distritos que se han comportado más lealmente son los periféricos, entre los cuales se cuentan los más pequeños, en los que la sobrerrepresentación es más marcada. En resumidas cuentas el cuadro nos muestra la convergencia de sobrerrepresentación de distritos chicos y periféricos frente a los distritos grandes o “metropolitanos” y la estabilidad electoral relativa, o el menor grado de competencia y alternancia en esos distritos (producto de la combinación de sistemas electorales mayoritarios o escasamente proporcionales para las legislaturas provinciales y el bajo promedio de “número efectivo de partidos”).

Estos elementos en conjunto dan por resultado una situación en la que el partido más fuertemente asentado en los distritos periféricos, el peronista —ganó todas las elecciones a gobernadores desde 1983 en 8 de ellos, y cuatro de cinco en otros 3—, cuenta con un coto de caza electoral relativamente impermeable a la competencia de otras fuerzas locales o nacionales. Ello le garantiza una posición privilegiada en la competencia electoral nacional y, por sobre todo, una representación institucional decisiva para formar mayorías en el Congreso Nacional (sobre todo en el Senado, proporcionándole hasta un 60% de las bancas). Esta situación no ha variado con la reforma constitucional de 1994 que no modificó sustancialmente la representación de los distritos en las cámaras legislativas⁹, ni con las reformas provinciales realizadas desde 1983 que, o bien no modificaron las reglas electorales o reemplazaron sistemas proporcionales por mayoritarios.

⁹ La reforma de 1994 incorporó un tercer senador por cada provincia, con el objeto de darle representación en la cámara alta a la primera minoría de las provincias. El cuadro 2 muestra, sin embargo, que con ello no se alteró el control del Senado por parte del peronismo. Antes bien, dicho control se conservó, incluso cuando en el año 2001 se realizaron las primeras elecciones directas para renovar la totalidad de la cámara.

Cuadro 3
Sobrerrepresentación y competencia limitada
en las provincias periféricas

Distrito	Índice de sobrerrep	N° de alternancias (presidencial= 2)	N° efectivo de partidos (promedio 1983-97)
Ciudad de Buenos Aires	1,02	-	2,6
Buenos Aires	1,75	1	2,2
Córdoba	1,74	1	2,7
Mendoza	1,53	2	2,4
Santa Fe	1,75	0	2,1
Región metropolitana prom.	1,56	1	2,4
Catamarca	0,52	1	2,0
Corrientes	1,16	1	2,1
Chaco	0,66	2	2,3
Chubut	1,14	2	2,1
Entre Ríos	1,19	2	2,0
Formosa	0,90	0	2,2
Jujuy	0,75	0	2,8
La Pampa	0,56	0	2,5
La Rioja	0,44	0	1,2
Misiones	1,00	1	1,8
Neuquén	1,18	0	1,9
Río Negro	0,85	0	2,1
Salta	1,14	2	2,0
San Juan	0,88	2	2,1
San Luis	0,60	0	2,0
Santa Cruz	0,35	0	1,8
Santiago del Estero	0,95	0	1,7
Tierra del Fuego	0,15	0	2,7
Tucumán	1,42	2	2,4
Periferia prom.	0,83	0,78	2,1

*Índice sobrerrep.: electores necesarios para elegir un representante provincial como proporción de la media nacional (tomado de Gibson y Calvo, 2001).

**Índice alternancia: número de veces en que cambió de signo el Ejecutivo 1983/2001.

***Número efectivo de partidos en competencia parlamentaria local (Calvo et al, 2001).

Como hemos visto en el cuadro 1, el sistema de partidos estuvo lejos de permanecer “congelado” durante estos casi veinte años de vida democrática. Antes bien, la rigidez observada a nivel provincial no parece haber sido de gran ayuda para que el sistema lograra consolidarse a nivel nacional. El sistema nacional ha experimentado más bien cambios sucesivos en distintas direcciones, reforzando tendencias a la fragmentación y la formación, auge y declive de diversas fuerzas no peronistas. Tendencias que, dicho sea de paso, dificultan la formulación de una explicación sucinta y abarcativa de los rasgos del sistema y su posible evolución. Agotar esta cuestión está por ello fuera de nuestro alcance. A lo más que podemos aspirar es a considerar algunas tendencias de continuidad y discontinuidad, sobre todo en la competencia entre partidos y las posibilidades efectivas de formar gobierno de distintas coaliciones, atendiendo especialmente a la última fase de este período, la que se inicia a mediados de los años noventa.

Pero antes de continuar el análisis de la competencia interpartidaria, es conveniente destacar la siguiente cuestión: el presidente argentino tiene amplios poderes institucionales pero encuentra contrapesos a esos poderes en los gobiernos provinciales (sobre todo cuando no es un presidente del partido peronista) y en la estructura federal de los partidos (cualquiera sea su signo partidario). De manera que para garantizar un esquema de gobernabilidad los presidentes se ven obligados a formar coaliciones intrapartidarias con caudillos locales de su propia fuerza y, cuando ello no es suficiente para garantizarse mayorías legislativas, coaliciones interpartidarias con otros partidos menores (provinciales o nacionales) que cuenten con representación parlamentaria. Si a ello le sumamos el hecho de que conviven un sistema de partidos muy fluido, es decir poco consolidado, a nivel nacional, con subsistemas provinciales mucho más consolidados y estables, es fácil concluir que para la formación de estas coaliciones los presidentes pueden enfrentar condiciones desfavorables de negociación de cara a gobernadores de otros partidos o incluso del suyo propio —sobre los aspectos fiscales de este problema, véase Bonvecchi, 2003—. El resultado esperable de la combinación de un partido que en términos de su poder institucional es “casi predominante” y un fuerte federalismo (institucional y partidario) es o gobiernos peronistas relativamente estables (Menem 1989-1999) o gobiernos no peronistas en minoría parlamentaria (gobierno dividido) y, por lo tanto,

potencialmente muy inestables (Alfonsín 1983-1989 y De la Rúa 1999-2001). Si a esto le agregamos ahora la consideración de las reformas constitucionales concretadas en Argentina desde la transición democrática y nos preguntamos si ellas fortalecieron las oportunidades para las fuerzas de oposición o posibilitaron la permanencia en el tiempo y la concentración de poder en manos de los líderes y los grupos políticos en el gobierno, debemos decir que las provinciales tuvieron claramente el segundo efecto para buena parte de los distritos (al introducir sistemas mayoritarios y la reelección de los gobernadores) mientras que la reforma de 1994 tuvo un efecto inverso, más en línea con el fortalecimiento del pluralismo y la competencia electoral abierta, a nivel nacional (al mantener el sistema proporcional combinándolo ahora con la elección directa en doble vuelta del presidente). Y la conjunción de ambos efectos da por resultado un agravamiento de los problemas previos: presidentes más débiles frente a poderes provinciales más fuertes.

¿Qué aportaron, en suma, las reglas electorales de 1994, en particular el sistema de elección directa del presidente, con doble vuelta, a esta situación? Sus efectos no difieren mayormente de los conocidos desde antes pero los han intensificado. Si bien el efecto esperable de esas reglas era el fortalecimiento de la legitimidad presidencial y de la cohesión y cooperación entre partidos, ello no se verificó, en gran medida porque conviven con otro conjunto de reglas que tienen un efecto divergente: la organización federal de los partidos, la renovación parcial y por representación proporcional de la cámara de diputados, etc. Todo esto combinado imprime una aguda inconsistencia al funcionamiento institucional: exige demasiado a los actores políticos, en particular a los no peronistas que compiten a nivel nacional, sin proveerles los recursos mínimos para “estar a la altura de las circunstancias”.

Hasta 1999 era posible prever que el sistema político argentino avanzaba en dirección a conciliar el presidencialismo con el multipartidismo. La crisis del gobierno de la Alianza impugnó esta previsión y, en su lugar, refuerza otra: la combinación de presidencialismo fuerte y base electoral y partidaria fragmentada por el federalismo institucional y partidario, la representación proporcional y la renovación parcial de los cargos parlamentarios con sobrerrepresentación de las provincias periféricas y chicas que se convierte en un serio problema para el peronismo y en un desafío insuperable para el resto de las fuerzas políticas.

Es importante destacar esos rasgos del sistema electoral porque ellos han influido fuertemente en los problemas de competencia electoral y ejercicio del gobierno con que debieron lidiar los actores partidarios en los últimos años. Concretamente, mientras se intensifica la competencia electoral y el pluralismo de partidos a nivel nacional —respecto de esta tendencia y la desidentificación partidista del electorado ver Adrogué y Armesto, 2001— sucede lo contrario a niveles locales. Aquel incremento de la competencia y el pluralismo ha tenido una víctima privilegiada, el radicalismo, que desde mediados de los noventa ya no encarna una potencial mayoría alternativa al peronismo. Como consecuencia, se ha vuelto crecientemente difícil coaligar a las distintas corrientes de opinión no peronista que tienden, ahora, a expresarse a través de fuerzas más hacia la derecha o hacia la izquierda de la UCR. Éstas encuentran aún más serias dificultades para consolidar sus ocasionales respaldos electorales y traducirlos en poder institucional y, por lo tanto, tienden a tener un período de vida muy breve.

En la oposición al peronismo encontramos en los últimos años fuerzas políticas que deben lidiar con dos serios problemas para poder ser auténticas alternativas electorales y de gobierno. En primer lugar, deben superar las marcadas diferencias que existen entre ellas y sus posibles aliados y la amenaza que para sus precarias identidades representa la formación de coaliciones con ellos. Y en segundo lugar, dado que muy difícilmente logran superar esos escollos y formar una amplia coalición (lo logró el Frepaso en 1997, pero no pudo evitar pagar altísimos costos en términos de identidad por el mal desempeño de la Alianza), estas fuerzas sufren agravado el problema que ya padecía el radicalismo: sus avances electorales se reflejan sólo parcialmente en términos de poder institucional, lo que significa que no pesan en las decisiones como en la opinión. Nuevamente el Frepaso es un claro ejemplo de esto: de la comparación de los cuadros 2 y 3 puede concluirse que las terceras fuerzas (y fue el caso en particular del Frepaso, que se asentaba en los distritos más densamente poblados, es decir los más subrepresentados) sufren en mayor medida que la UCR el desajuste entre apoyo electoral y representación institucional. Es así que en 1995, tras haber alcanzado el 20,7% de los votos para diputados a nivel nacional, el Frepaso reunía poco más del 8% de las bancas de la cámara baja. En 1997, con el 45% de los votos en conjunto con los radicales apenas si logró mejorar su posición hasta el 13% de la cámara y esta situación no varió mucho dos años después

cuando la Alianza volvió a triunfar (con el 41% de los votos para diputados). Una situación similar enfrentó Acción para la República, una fuerza de centroderecha orientada por Domingo Cavallo, en 1999.

¿La crisis de fines de 2001 significa un punto de quiebre o una profundización de estas tendencias al desequilibrio? Por lo que se observa en el cuadro 1, podemos decir que el efecto más inmediatamente observable es el de profundización: entre la UCR y el Frepaso apenas si alcanzan ahora a sumar los votos obtenidos por la primera en 1995, hasta entonces su peor elección —los radicales ceden varias bancas de diputados hasta alcanzar los niveles previos a la formación de la Alianza— y el voto no peronista se dispersa. Con todo, la crisis es tan profunda que el PJ tampoco escapa a ella y experimenta cambios sensibles que, si bien también tienen antecedentes en procesos previos, permiten imaginar otras posibles discontinuidades en el sistema de partidos. Es cierto, como señala Torre (2003), que esta fuerza retiene mucho mejor sus votos que el resto (pierde sólo 670.000 votos, frente a los 4.500.000 de la Alianza y el 1.200.000 de APR) pero ese resultado se muestra menos halagüeño si se tiene en cuenta el rol de oposición que desempeñaba el PJ: cuando el oficialismo (tanto la Alianza como APR, ya que Cavallo integraba en ese momento el gobierno de De la Rúa) se derrumba, los electores no van hacia la oposición peronista sino principalmente a la abstención, el voto nulo o en blanco (opciones a las que se inclinan 4.400.000 electores más que en 1999) y, en menor medida, a una nueva formación de centroizquierda (el ARI, confluencia de ex-radicales y ex-frepasistas, obtiene 1.600.000), a la izquierda tradicional (crece en casi 1.000.000) y a una variedad de nuevas fuerzas locales y provinciales de centroderecha (crecen cerca de 700.000 votos).

Esto alienta a dudar del argumento de Torre (“las dificultades que hoy exhibe el peronismo se refieren más a su cohesión interna como maquinaria política que a la salud de los vínculos con el electorado que representa”) y gana en cambio crédito la idea de un “desalineamiento” del conjunto de los electores (Cheresky, 2002) y de una situación de competencia electoral que no se define “en el peronismo”. Finalmente, el PJ también realiza en esta ocasión la peor elección de su historia: apenas uno de cada cinco electores apoyó a sus candidatos mientras que más dos de cada cinco no apoyaron a ninguno. Así, aunque retenía un porcentaje de los votos positivos equivalente al mínimo de anteriores

comicios, y gracias a la caída de su principal adversario, la dispersión del resto de los votos y las distorsiones ya examinadas, incluso incrementaba sus bancas parlamentarias, más profundamente lo que se podía advertir era la continuación del lento declive que venía sufriendo su caudal electoral desde 1995. En este sentido, 2001 representa un nuevo mínimo en el “voto cautivo” peronista. Ello se compensa con la aguda debilidad de las fuerzas no peronistas que le permite al PJ y a sus facciones en pugna cooptar las corrientes de opinión más nutridas independientemente de su posición en el arco político y en la escala social, corroyendo las ocasionalmente acrecidas bases de apoyo de aquéllas y acelerando su rotación. Es así que en abril de 2003 la estrella en ascenso ya no fue el ARI sino la nueva formación de López Murphy, RECREAR, que sin embargo unos pocos meses después también había ingresado en una fase declinante.

2003: ¿Extravío de oportunidades refundacionales o lentitud del cambio político?

Diciembre de 2001 abrió un escenario en el que el peronismo tenía mucho por ganar, dado el colapso de la coalición que había desafiado su preponderancia electoral e institucional, pero también mucho que perder, dado que la crisis no lo dejaba indemne. Y el dilema que tenía por delante consistía en que los recursos que podían permitirle sacar provecho de lo primero eran los mismos que podían llevarlo a lo segundo: a la ruptura y tal vez a la dispersión de sus bases de apoyo, compartiendo la suerte del radicalismo.

En suma, cuando Eduardo Duhalde asumió la presidencia en enero de 2002 podía imaginar hacia adelante un PJ unificado detrás de sí, fortalecido electoralmente, y disponerse a trabajar por ese objetivo. Pero no podía dejar de ver otros escenarios igualmente factibles: una victoria electoral a costa de una fractura del partido, un partido unificado y victorioso pero encolumnado detrás de su adversario, Carlos Menem, o aun el peor de todos, un partido dividido y derrotado. Para quienes ansiaban hacer de la crisis la oportunidad de cambios profundos, el orden de las preferencias prácticamente se invertía: sin duda era una condición fundamental para avanzar en esos cambios la derrota electoral del PJ y, en lo posible, su fractura.

Visto desde hoy, podría pensarse que finalmente “sucedió lo que tenía que pasar” y se dio el escenario más probable: el peronismo sigue siendo una fuerza capaz de procesar sus diferencias aun al precio de descargar los costos de ello en toda la sociedad y en las instituciones, de producir liderazgos, de administrar el gobierno aun en contextos de crisis aguda y de movilizar a millones de electores. Pero si reconstruimos paso a paso el curso de los acontecimientos vamos a advertir hasta qué punto intervinieron en él el arte político, un complejo e impredecible juego de estrategias en pugna y también una cuota de azar.

Nos referimos ya, en la primera parte de este trabajo, al manejo de los tiempos y de las reglas electorales realizado desde el Ejecutivo a lo largo de 2002. A ello debemos sumar el relativo buen desempeño de las políticas anticrisis, en particular a partir de la segunda mitad de ese año, que proveyó al duhaldismo recursos suplementarios para pilotear la crisis interna del PJ —aunque no los suficientes como para construir una voluntad mayoritaria en su seno— y, lo que fue más importante, un margen de maniobra creciente para promover una fórmula presidencial electoralmente competitiva, sobre todo fuera del peronismo. Por otro lado, el contexto de relativa estabilidad y recuperación económica desde mediados de ese año tornó progresivamente menos significativos los desacuerdos programáticos —que viraron de un lado y del otro hacia el centro— reenviando el conflicto hacia las reglas de juego electoral, en la competencia interna y en la presidencial. Fuera del peronismo, la contención de la crisis significó esencialmente desmentir los diagnósticos catastrofistas y quitar sustento a las opciones más radicalizadas, principalmente a aquellas que detrás de la consigna de “que se vayan todos” aspiraban a convertir el masivo descontento de 2001 en una nueva mayoría. Esta situación fue la que permitió que, si bien el peronismo no pudo resolver su interna y terminó presentando tres candidatos a las elecciones presidenciales, los tres se ubicaron durante casi toda la campaña en las tres primeras posiciones de las encuestas de opinión y llegaron a reunir en los comicios del 27 de abril de 2003 poco más del 60% de los votos en una elección donde los votos en blanco y nulos cayeron por debajo del promedio histórico, con un nivel de asistencia que, si bien fue algo menor que en elecciones presidenciales previas, estuvo muy por encima del registrado en 2001. En segundo lugar, las elecciones arrojaron por resultado un panorama claramente desfavorable para Menem en

la segunda vuelta: si bien éste obtuvo un modesto primer puesto, gracias principalmente a la lealtad del voto peronista (el 43% de los identificados con ese partido declararon haberlo votado, contra el 34 de Kirchner y el 23 de Rodríguez Saá), no logró recuperar respaldos importantes fuera de esa fuerza. La relativa desdramatización de la crisis también dificultó su estrategia en este sentido. Ello explica, como adelantamos al comienzo, que para la segunda vuelta se previera un resultado muy desfavorable para el ex-presidente, ya que su antagonista lograba atraerse sin mucho esfuerzo las distintas vertientes del antimemenismo. En tercer lugar, en la oposición se produce un reagrupamiento que, si bien morigera circunstancialmente las tendencias a la fragmentación y la desafección, divide el voto no peronista en dos opciones fuertemente enfrentadas entre sí, una de centroizquierda (el ARI), liderada por Elisa Carrió, quien obtuvo el 14% de los votos, y otra de centroderecha liberal, RECREAR, que trepó al 16%. Aunque ninguna de estas fuerzas logró finalmente pasar a la segunda vuelta, ni ganar el respaldo masivo de los independientes disgustados con la “vieja política”, su desempeño no fue despreciable.

Esta situación podría leerse también como una combinatoria de elementos de continuidad y de discontinuidad. Se podría decir que el PJ ocupa, una vez más, el centro político (Kvaternik, 1994), teniendo ahora a su derecha y a su izquierda fuerzas competitivas con electorados bastante diferenciados entre sí, provenientes ambos en alguna medida del radicalismo que, en esas elecciones, obtuvo apenas el 2% de los votos. No existen precedentes cercanos a esa configuración en la historia política argentina pero, en cambio, puede establecerse una analogía bastante estrecha con la situación del sistema mexicano posterior a 1988. En el caso mexicano, recordemos, la división de la oposición no impidió que un partido durante décadas hegemónico fuera finalmente derrotado: el desgranamiento de votos del PRI hacia el PRD (centroizquierda) fue casi simultáneo al fortalecimiento de la oposición de centroderecha (PAN), que se impuso en las elecciones presidenciales de 2000. ¿Podría suceder algo semejante en nuestro caso? Ante todo debemos decir que, en el caso mexicano, la fuerza opositora que venció la hegemonía priísta contó para ello con una sólida identidad y bases de apoyo locales construidas a lo largo de décadas. Lo único comparable en nuestro caso sería el radicalismo. En segundo lugar, en México las reglas electorales y el sistema federal no se conjugan como en Argentina para debilitar la estructura nacional de los partidos. Todo lo

contrario, encontramos allí una larga tradición de liderazgos y organizaciones partidarias “nacionales”. Aunque la mayor competencia, a nivel nacional, también ha tenido un efecto de “federalización” de los partidos, en particular en el PRI, ese proceso tiene un alcance mucho menor que en el caso argentino.

Pero hay otros dos elementos, tal vez más relevantes, que dificultan que en Argentina se consolide algo así como un tripartidismo equilibrado. En primer lugar, la aguda frustración resultante de la experiencia de la Alianza puede colocar por largo tiempo muy abajo en el orden de prioridades la alternancia entre partidos. En segundo lugar, el peronismo ha demostrado en esta crisis y su desenlace la plasticidad y amplitud de su “abanico populista” y su eficacia para neutralizar a potenciales rivales y adaptarse a profundos cambios en las preferencias de la ciudadanía. Hemos relativizado aquí la idea de que en su seno compiten distintos “modelos de país” pero no puede ignorarse la profundidad de las disidencias programáticas e ideológicas que el conflicto entre Menem y Duhalde suscitó. Y lo mismo cabe decir de las orientaciones adoptadas por Néstor Kirchner. A la aspiración menemista de reconquistar el alma del peronismo para consolidar su orientación en clave neopopulista y neoliberal la identidad partidaria (equivalente en alguna medida a la orientación que con más suerte ha logrado infundirle la mayoría moral cristiana al partido republicano en Estados Unidos), el duhaldismo le contrapuso una suerte de “regreso a las fuentes” nacionalistas, desarrollistas y populistas, en términos más o menos clásicos, aunque bastante más moderados que en sus versiones originales, con la aspiración de reunificar el partido dando por cerrada la experiencia menemista —interpretada desde este sector como una desviación “pro-mercadista” tal vez coyunturalmente inevitable pero en todo caso superada y ya injustificada—, para volver a sentar sus reales en el centro político. Pero la victoria obtenida por Duhalde sobre Menem está lejos de significar el éxito de su apuesta, es decir, la concreción del escenario que identificamos como el “óptimo” imaginable al momento de su asunción (victoria con reunificación), en la medida en que se abrió un nuevo frente de conflictos para el duhaldismo y de disensos programáticos e ideológicos para el peronismo, con el ascenso de Kirchner a la presidencia (con lo cual el resultado alcanzado podría considerarse, hasta ahora al menos, como “subóptimo”: victoria electoral pero con el partido dividido).

El cariz que adopta hoy el abanico peronista termina de complicar las cosas. Kirchner, quien conquistó la presidencia fundamentalmente gracias al apoyo de Duhalde y el peronismo bonaerense, pareciera querer hacer con éste y el resto de las facciones internas lo mismo que ambos hicieran con Menem: captar las corrientes de opinión no peronistas para cambiar una relación de fuerzas desfavorable en la interna partidaria. Ello significa, en su caso, formar en el seno del PJ un polo progresista y de “reformismo institucional” (a través de juicios a los militares, modificaciones en la Corte Suprema, en el PAMI, etc.) que le permitiría al peronismo hacer lo que no pudo durante los noventa: ofrecer una opción competitiva con la centroizquierda y con la oposición en general en los temas republicanos para apropiarse de una parte de sus bases electorales. En tanto Duhalde, cuyas preferencias de siempre por ubicar al peronismo en el centro político se corresponden ahora con el celo en hacer respetar las fronteras y cierta cohesión partidarias, tiende a coincidir con sus anteriores adversarios internos y a preferir un camino de moderación en los cambios institucionales y la renovación de dirigentes que dejará insatisfechos a los electores no peronistas pero, paradójicamente, puede permitir el fortalecimiento de las fuerzas que aspiran a representarlos y, por lo tanto, la competencia y los equilibrios interpartidarios.

¿Estamos entonces en los prolegómenos de un nuevo ciclo de hegemonía? Es difícil saberlo pero podemos imaginar el siguiente escenario: si el proyecto de Kirchner avanza produciendo cambios institucionales a favor de los mecanismos de control y equilibrio, paradójicamente su consagración puede implicar el reforzamiento de la hegemonía peronista, mayor irrelevancia de la oposición e internalización de la competencia política en el PJ. Ello es factible porque, aunque la partidización del peronismo iniciada en los años ochenta y aún en proceso obstaculiza las tendencias populistas de las que se alimenta el hegemonismo, ello no ha sido suficiente para garantizar el pluralismo de partidos, en la medida en que no se ha logrado una experiencia efectiva y exitosa de alternancia que consolide capacidades de competencia y cooperación entre las fuerzas no peronistas. Obviamente que en ello la responsabilidad central no es del peronismo sino, nuevamente, de los muy escasos recursos y habilidades de esas otras fuerzas. El dilema al que parece enfrentado el sistema político argentino podría resumirse en la siguiente interrogación:

¿cómo superar la alternativa entre el reformismo (económico, institucional, etc.) de un peronismo hegemónico (y tal vez él mismo crecientemente institucionalizado) y un pluralismo que hasta aquí ha mostrado ser demasiado inestable y bastante esteril?

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (h) y Julieta Suárez Cao (2002). “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Adrogué, Gerardo y Melchor Armesto (2001). “Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa”, en *Desarrollo Económico*, N° 160, vol. 40, enero-marzo, Buenos Aires.
- Bonvecchi, Alejandro (2003). “Business as Usual. Political Methods and Economic Normalcy in Argentine Fiscal Policymaking during Structural-Reforms Processes (1983-1999)”, Tesis de doctorado, Universidad de Essex.
- Cabrera, Ernesto (1993). “La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4.
- Calvo, Ernesto et al. (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en Argentina”, en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Cheresky, Isidoro (1999). “La experiencia de la reforma constitucional”, en Novaro, Marcos (comp.), *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Norma.
- Cheresky, Isidoro (2002). “Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación”, en Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer (comps.), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*, Rosario, Homo Sapiens-IHEAL.
- Colombo, Ariel (1991). “Estatización de los partidos”, Buenos Aires, mimeo.

- Escolar, Marcelo y Ernesto Calvo (2002). “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, N° 165, vol. 42, abril-junio, Buenos Aires.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996). “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, *Desarrollo Económico*, N° 141, vol. 36, abril-junio.
- Geddes, Barbara y Allyson Benton (1997). “Federalism and Party System”, paper presentado en la Conferencia “The Transformation of Argentina: Democratic Consolidation, Economic Reforms and Institutional Design”, CEDI-Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 20 de Junio.
- Gervasoni, Carlos (1998). “Estructura y evolución de las coaliciones electorales en Argentina: 1989 y 1995”, Buenos Aires, mimeo.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (1997). “Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina”, Northwestern University, mimeo.
- Kvaternik, Eugenio (1994). “El peronismo de los 90: un análisis comparado”, mimeo, Buenos Aires, Universidad del Salvador, IDICSO.
- Levitsky, Steven (1997). “Crisis, Party Adaptation, and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995”, paper presentado al Congreso LASA en Guadalajara, 17-19 de abril.
- Molinelli, Guillermo, V. Palanza y G. Sin (1999). *Congreso, Presidencia y justicia*, Buenos Aires, CEDI-Grupo Editorial Temas.
- Mustapic, Ana María y Natalia Ferretti (1995). “El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem”, trabajo presentado en el XXV Congreso de LASA, Washington, 28-30 de setiembre.
- Mustapic, Ana María (1996). “El Partido Justicialista. Perspectiva histórica sobre el desarrollo del partido. La estructura del partido”; mimeo, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Negretto, Gabriel (1998). “Constitution-Making and Institutional Design. The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994”, paper presentado en LASA, Chicago, setiembre.
- Novaro, Marcos (2001). “Sucesión del liderazgo y gobiernos provinciales. Las bases de la representación y la gobernabilidad en la Argentina postmenemista”, Buenos Aires, mimeo.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- Palermo, Vicente (2001). “El menemismo revisitado”, Buenos Aires, mimeo.

- Russo, Juan (2003): “La alternancia imperfecta”, México, mimeo.
- Schapira, Marie-France y Deniz Merklen (comps.) (2002). “Argentine: année zéro?”, *L'Ordinaire Latinoamericain*, N° 188, IPEALT, Université de Toulouse -Le Mirail, abril-junio.
- Serrafero, Mario (1997). *Reelección y sucesión presidencial*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad de Belgrano.
- Torre, Juan Carlos (1999). “El peronismo como solución y como problema”, en Novaro, Marcos (comp.), *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Norma.
- Torre, Juan Carlos (2003). “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, mimeo.

Palabras Clave

sistema político - Argentina - crisis de representación - peronismo - partidos políticos

Abstract

This work discusses recent interpretations on the discontinuities that result from the political breakdown of December of 2001. Special attention is lent to the centrality of Peronismo, the tendencies to hegemonism and fragmentation in that force and in the political system as a whole. Also attends the forms and formulas to rule the country and political competition that result from those tendencies, subjects, as already can be notified, closely linked among them. We discuss in the first place the conflict for Peronist leadership emphasizing the elements that allow to speak of the consolidation of that party as a predominant force. Later we analyze the impact of the Peronist predominance in the other political forces and the criteries to evaluate the advances and backward movements of these ones in the last decade. And finally we consider the hypothesis of a non-disruptive and governable hegemonism as possible setting for argentine politics.

La democracia y los vaivenes de lo público-estatal*

OSVALDO M. IAZZETTA

Universidad Nacional de Rosario

iazzetta@arnet.com.ar

Si bien lo estatal no agota a lo público, existe un segmento público-estatal que resulta crucial para asegurar la vigencia y alcance de las promesas y contenidos universalistas de la democracia. Este artículo contiene una revisión teórica sobre el vínculo entre lo público-estatal y la democracia e indaga acerca de las oscilaciones de esa conexión en la experiencia argentina. Ese abordaje focaliza tres dimensiones alternativas de lo público-estatal que conciben a éste como lo común a todos, abierto al control y debate público y como expresión de intercambios universalistas. Esta revisión está guiada por la percepción de que el Estado y la calidad de dichas dimensiones no resultan indiferentes para nuestra democracia y sus posibilidades de profundización y perfeccionamiento.

1. Luces y sombras del Estado

En un texto anterior hemos sostenido que, si bien la democracia requiere el sustento del Estado, éste debe reunir ciertas capacidades y recursos sin los cuales no logra efectivizar en forma homogénea los derechos y garantías que dicho régimen político presupone¹. Por consiguiente, en contextos en los que el Estado permanece ausente, quebrado fiscalmente o exhibe una presencia esporádica y dispar, el desafío inmediato es reconstruirlo y entender esta labor como parte de las tareas que debemos emprender para fortalecer la democracia².

* Agradezco las valiosas observaciones que formularon Guillermo O'Donnell y Hugo Quiroga a una versión preliminar de este texto.

¹ Véase Iazzetta (2002a).

² No todos los autores entienden que democracia y Estado sean compatibles. Entre otros, Alain Touraine sugiere que “por sí mismo el Estado no es democrático, ya que su función principal es defender la unidad y la fuerza de la sociedad nacional, al mismo tiempo frente a los estados extranjeros y a los cambios históricos más largos. El Estado tiene un papel internacional y un papel de defensa de la memoria colectiva, a la vez que de previsión o de

De todos modos, este reconocimiento normativo sobre el papel del Estado en una democracia no significa ignorar que nuestro Estado histórico-concreto aún dista de constituir una entidad inherentemente virtuosa, consagrada a la protección del interés general. Más aún, se ha extendido —y con sobrados fundamentos— la certeza de que carecemos de instituciones estatales previsibles, capaces de cumplir y hacer cumplir las leyes y la Constitución Nacional. Múltiples evidencias abonan tal desconfianza. En las últimas décadas, en diversas oportunidades, las acciones de las instituciones estatales no sólo no garantizaron el respeto a las legislaciones vigentes sino que, además, las violaron flagrantemente³.

Tal vez no resulte ocioso recordar que en el pensamiento político clásico, el Estado fue imaginado como un *reductor de incertidumbre* —repárese en la caracterización proveniente de Hobbes— regulando nuestras relaciones sin destruirnos entre sí. Nuestra experiencia reciente revela, sin embargo, que el Estado no sólo muestra serias limitaciones para actuar como *productor de certidumbre* sino que incluso es percibido socialmente como una *f fuente de incertidumbre*. Aunque este comportamiento se manifiesta de diversas formas, su incapacidad para asegurar el valor de la moneda⁴ y los contratos entre particulares⁵ o para ejercer el control de sus fuerzas de seguridad —casos de violencia policial y “gatillo fácil”— desnuda sus límites para actuar como garante de la convivencia⁶.

planificación a largo plazo. Ninguna de estas funciones fundamentales exige por sí misma la democracia”. Este análisis —prosigue Touraine— conduce a desconfiar de los llamados a la democratización del Estado y la limitación de su poder sólo se adquiere con el reconocimiento de la sociedad política y su autonomización, tanto con respecto al Estado como a la sociedad civil con la cual durante mucho tiempo se la había confundido (1995:69). En un mismo sentido, Carlos Strasser resalta que si bien la democracia siempre está englobada por un orden estatal, la expresión “Estado democrático” representa una lucha entre términos contradictorios pues “Estado”, según lo entiende la ciencia política, es de suyo sinónimo de sistema de dominación (1999:13).

³ Véase Sidicaro (2002:40).

⁴ Con relación a este tema, puede consultarse la sugerente lectura que propone Quiroga (2002) en torno a la significación política y social de la moneda.

⁵ Uno de los dirigentes que lideraba el reclamo de los ahorristas atrapados en el “corralito” ha instalado la caracterización de un “Estado estafador” que incentiva la violación de contratos entre particulares y los contratos y la propiedad privada.

⁶ Como un signo de la alarma generada por este tipo de fenómenos véase el editorial de *Clarín*, “Funciones básicas que el Estado no cumple” (1/09/02, pág. 24). El mismo destaca el deterioro de las funciones del Estado y resalta la preocupación que despierta en la población “...la proliferación de delitos cometidos por policías, especialmente en la provincia de Buenos Aires, reflejo de la corrupción y descontrol por parte de las autoridades civiles, de un organismo encargado de prestar uno de los servicios públicos básicos como es el resguardo de la seguridad. Este fenómeno se encuentra, también, aunque en menor medida, en otros cuerpos policiales”.

Coincidimos con Botana cuando señala que los déficit de las *palancas institucionales del Estado* combinan, en nuestro caso, una *coacción legítima débil* con una *coacción ilegítima fuerte* (2002:81). Esta paradoja revierte la ecuación que permitió “domesticar” la naturaleza autoritaria del Estado a partir del *Estado de derecho*, cuando aquél se *somete* a su propia ley, acepta límites en el uso de la fuerza y se compromete a respetar y garantizar derechos subjetivos de los ciudadanos. De esa ecuación perversa resulta un Estado *vigoroso y activo* para atropellar los derechos ciudadanos, y *débil y pasivo* en áreas en las que debe exhibir fortaleza para resguardarlos en forma efectiva. Esta distorsión acentúa el rostro opresivo del Estado, desnaturalizando el trato que debe mantener con los ciudadanos en una democracia.

Este Estado, débil en sus capacidades extractivas sobre los grandes contribuyentes⁷ o en su autoridad para garantizar el imperio de la ley sobre todo el territorio y todos los sectores sociales, pero fuerte y abusivo cuando cobija y ampara a agentes y funcionarios que vulneran derechos ciudadanos, traduce una inequívoca propensión a detenerse ante los poderosos (grupos organizados y poderes fácticos) y a excederse con los más débiles y desprotegidos, material y jurídicamente. La metáfora de las “zonas marrones” imaginadas por O’Donnell (1993) para retratar espacios geográficos o sociales adonde no llega la legalidad estatal y sus brazos ejecutores, resulta potente para ilustrar de qué modo la ausencia de Estado favorece la propagación de formas alternativas de regulación por parte de instituciones “informales” y particularistas que actúan en abierto desafío del orden estatal legítimo. Esta erosión de la dimensión pública del Estado no resulta indiferente para la democracia en tanto ésta descansa en la promesa universalista que aquél garantiza. Por cierto, no es irrelevante que nuestra democracia haya sorteado el desbarranque socioeconómico e institucional desatado a fines de 2001 sin alterar su continuidad; sin embargo, su propio afianzamiento exige como contrapartida la recreación de esa dimensión pública del Estado. La democracia no flota en el vacío y requiere el sustento del Estado para su mejora y profundización.

Para ello resultan necesarias reformas que permitan reconstruir la confianza pública en las instituciones estatales como, así también, el acom-

⁷ Recordemos las dificultades enfrentadas por el gobierno de Duhalde para implementar un impuesto excepcional a las compañías petroleras, aprobado por el Congreso nacional a comienzos de 2002.

pañamiento sostenido de una sociedad civil, activa y vigilante, que no tolere sus abusos y demande su intervención cuando revele ausentismo o indiferencia en ámbitos en los que su acción resulta esperable e insustituible. En suma, la democracia exige tanto el fortalecimiento y recuperación de las capacidades institucionales del Estado como de una sociedad civil vigorosa que amplíe constantemente los límites y densidad del espacio público. Contrariamente a lo sugerido por las ideas neoliberales, no es posible seguir pensando la relación entre estos términos como un juego de suma cero: un Estado fuerte, una sociedad civil fuerte y una democracia fuerte, pese a su aparente antagonismo, se precisan y refuerzan mutuamente.

2. ¿Por qué Estado?

El debate desarrollado en el último cuarto del siglo XX en torno a la relación Estado-mercado impuso una lectura unilateral que resaltaba, en forma excluyente, su ineficiencia y “gigantismo” como “empresario” o prestador de servicios. Esta percepción, respaldada por evidencias que abonaron la aceptación y posterior ascenso del diagnóstico y terapéutica neoliberal, culminó confundiendo a *una de sus partes con el todo*, ofreciendo una versión del Estado que, en su empeño por restringirlo a la dimensión económica, ocultaba otras funciones, no menos relevantes, también cubiertas por aquél.

Sin embargo, la reforma del Estado que pondría remedio a esos males no sólo produjo un colosal recorte de su sector empresario —léase privatizaciones— sino también un desmantelamiento indiscriminado de su aparato institucional, que hoy compromete el cumplimiento de tareas en las que resulta irremplazable. Para expresarlo en el lenguaje metafórico y autocrítico empleado por el Banco Mundial (1997), en esa poda no sólo se eliminaron las “ramas secas” del árbol estatal sino también, innecesariamente, muchas de sus “ramas sanas”. Aquella lectura reduccionista soslayó que, junto a su *dimensión económica*, el Estado también comprende otras dimensiones que permiten considerarlo simultáneamente como forma política (*dimensión política*), como aparato burocrático (*dimensión administrativa*), como garante de un orden jurídico legítimo (*dimensión legal*) y como síntesis simbólica de la sociedad civil (*dimensión simbólica*).

Ese discurso, interesado centralmente en la expansión y fortalecimiento de un mercado al que presentaba aprisionado por el “gigantismo estatal”, se desentendió de las otras dimensiones fingiendo que no existían, ignorando que éstas resultan indispensables incluso para garantizar un funcionamiento más eficiente del mercado.

Sin perjuicio de otros vínculos que pueda reconocer el Estado, nuestro propósito en esta ocasión es concentrarnos en la articulación que mantiene con la democracia. En este sentido, si bien la evaluación de la calidad de una democracia comprende diferentes aristas, ella no puede desconocer la capacidad exhibida por el Estado para cubrir, razonablemente, ciertas dimensiones de lo público-estatal sobre las que reposa. En otros términos, la calidad de lo público-estatal también nos informa sobre la calidad de una democracia, pues aunque no constituye una condición suficiente, la vigencia y alcances de sus promesas y contenidos universalistas no resultan indiferentes para ésta.

Como sugiere Botana, es cierto que la democracia significa soberanía del pueblo y libertad electoral, derechos humanos y separación de poderes pero, también, la democracia significa el *universalismo* del Estado⁸. Ese universalismo del Estado, en su relación con la democracia, se expresa de diferentes maneras. En primer término, está presente en la promesa de asegurar el *alcance universal* de los derechos ciudadanos (“ciudadanía inclusiva” en el lenguaje de Dahl, 1999:100), lo cual forma parte de las condiciones mínimas que debe cubrir un régimen político para ser reconocido como democrático⁹. En otros términos, un régimen democrático presupone: a) un Estado territorialmente basado que delimita a quiénes son considerados ciudadanos/as políticos/as; y b) un sistema legal de ese mismo Estado que, dentro de su territorio, asigna la ciudadanía política sobre bases universalistas (O’Donnell, 2003).

⁸ Véase Botana (2002:133).

⁹ Recordemos que, para Dahl, “ciudadanía inclusiva” significa que a ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfruten otros y que sean necesarios para garantizar el derecho de sufragio, a concurrir a cargos electos, a la libertad de expresión, a formar y participar en organizaciones políticas independientes, a tener acceso a fuentes independientes de información y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala (1999:100-101).

Sin embargo, el universalismo del Estado también puede reconocerse en el esfuerzo por atenuar y controlar toda tentación discrecional, sujetándose a un derecho formal y un modo de administración que, en el límite ideal de la versión weberiana, proceden con apego a normas impersonales que no reparan en consideraciones afectivas o particularistas. Ese universalismo del Estado moderno no debe ser leído unilateralmente por la previsibilidad y calculabilidad que supo aportar al desarrollo capitalista sino también por el avance que significó en términos de democratización, marcando una clara atenuación de la arbitrariedad que distinguió al Estado pre-moderno.

A nadie escapa que los alcances universalistas del Estado representan un aspecto controvertido que ha merecido —y aún suscita— una amplia discusión en la literatura sobre el tema. Luego de repasar esta discusión nos centraremos en los vaivenes que han experimentado ciertos aspectos de lo público-estatal en nuestra experiencia democrática.

La lenta formación de lo público-estatal

El Estado es una entidad centralizadora por excelencia; su lento y trabajoso proceso de construcción se asocia al control gradual de diversos *mecanismos monopolísticos* que le permiten expresar el “interés general”. Como señala Oszlak (1986:11), el Estado no surge por generación espontánea sino que resulta de un proceso formativo a través del cual adquiere un conjunto de propiedades y atributos que incluyen tanto *capacidades materiales* para controlar, extraer y asignar recursos sociales respecto de una población y territorio dados, como *capacidades simbólicas* para crear, imponer y evocar identidades y lealtades colectivas entre ciudadanos o sujetos habitantes de una nación determinada. La adquisición de dichos atributos requirió una creciente capacidad de penetración de las autoridades estatales sobre la sociedad civil, desarticulando aquellos poderes autónomos de carácter privado que rivalizaban con esa tendencia centrípeta¹⁰.

¹⁰ Resulta oportuno recordar la caracterización que ofrece Marx de ese desplazamiento en el *El 18 Brumario* al señalar que la Revolución Francesa estuvo guiada “...por la misión de romper todos los poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales, para crear la unidad civil de la nación” (1973:131).

En la clásica versión weberiana, el Estado moderno se inicia cuando el príncipe *concentra* en una sola cima, la totalidad de los medios de administración, de guerra, de finanzas y de bienes políticos que “expropia” a los competidores que existían a su lado. Sin embargo, la constitución de estos mecanismos monopólicos establece, al mismo tiempo, una *separación* entre el administrativo y los medios materiales de administración, un rasgo que distingue al Estado moderno de las formas de dominación patriarcal, patrimonial y de despotismo sultanesco, en las que *gobierno* y *propiedad* permanecían confundidas (Weber, 1982)¹¹. La conformación de un polo *público-estatal* supone la progresiva “expropiación” de recursos y atribuciones hasta entonces detentados por entidades de la sociedad civil que, en el “modelo clásico” inspirado en la experiencia de los países de desarrollo originario, reconoce la siguiente secuencia:

a) La primera fase —constitución de *mecanismos monopólicos* en un poder central— resulta de un proceso de selección social y lenta competencia entre diversos señoríos territoriales que finaliza con la imposición de uno de ellos sobre los demás. Uno de los diversos señores feudales en lucha concluye asumiendo la función de regulador supremo sobre una unidad política de tamaño superior (absolutismo monárquico). Esta cuestión ha sido ampliamente tratada por los científicos sociales y, a partir de las valiosas contribuciones aportadas por Weber (1982), Elias (1993) y Bourdieu (1996), puede advertirse cierto consenso que identifica al Estado con el control de tres mecanismos monopólicos complementarios: militar, fiscal y simbólico.

b) Se abre un segundo momento cuando dichos mecanismos monopólicos ya no dependen de un rey absoluto sino de toda una *clase*. Con el ascenso de la burguesía al Estado, las oportunidades centralizadas y monopolizadas que aquellos mecanismos proporcionan ya no se distribuyen según el capricho y los intereses personales de un solo indi-

¹¹ A diferencia de la dominación patrimonial en la que el administrador dispone total o parcialmente de la “propiedad” de los medios de administración, en el Estado moderno —y en la dominación legal que le es característica— los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción sino que reciben éstos en especie o dinero y *están sujetos a rendición de cuentas*. De manera que en este caso rige la separación plena entre el *patrimonio público* del cargo y el *patrimonio privado* (o hacienda individual), o dicho en otros términos, entre *oficina* y *hogar* (Weber, 1982: 175).

viduo, *sino según un plan impersonal*. A partir de ese momento, paulatinamente el monopolio deja de ser *privado* para convertirse en *público*, experimentando una *socialización* creciente hasta depender de un entramado de seres humanos interdependientes, considerados como un conjunto¹². En las sociedades que presentan una intensa división de funciones, la conversión de monopolios privados en “públicos” o “estatales” también afecta al carácter de las *tareas* que lleva adelante la “administración monopolista” que pasan de ser una “función privada a ser una función pública” (Elias, 1993:353-354).

c) Si el acceso de la burguesía al gobierno *socializa* los mecanismos monopólicos *privados* convirtiéndolos en *públicos*, este carácter público proseguirá expandiéndose en la medida en que deje de ser sólo un Estado (exclusivo y particular) *de los capitalistas* para pasar a ser un Estado *capitalista* (que no es exactamente lo mismo). Esto tiene consecuencias importantes pues en tanto el Estado garantiza y organiza la vigencia de las relaciones sociales capitalistas, es garante y organizador de las clases que se enlazan en esa relación, esto es, no sólo de la existencia y reproducción de la burguesía sino también de la clase obrera y otras clases no ligadas directamente en la producción a la burguesía¹³. Esto implica que el Estado se torna más autónomo con relación a la clase dominante¹⁴ y que, no pocas veces, el interés general de reproducción de dichas relaciones (y, por lo tanto, de las clases por ellas vinculadas) lleva al aparato estatal a desempeñar un papel custodial respecto de las clases dominadas, *incluso en contra de demandas de la burguesía*¹⁵.

¹² “No hay duda —agrega Elias— que la Revolución Francesa significa un paso adelante poderoso y especialmente evidente en el camino de la socialización del monopolio fiscal y la violencia dentro de Francia. Con la revolución, el monopolio político pasa de hecho a disposición de capas sociales más amplias o, cuando menos, a su control asegurado institucionalmente” (1993: 392-393).

¹³ “Esto incluye a las clases dominadas, aunque su garantía de éstas sea en el sentido de reponerlas, o reproducirlas, como tales clases dominadas” (O’Donnell, 1982:16).

¹⁴ Un tratamiento de este pasaje en la historia política latinoamericana puede hallarse en el artículo de Marcelo Cavarozzi «Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico» (1996).

¹⁵ Véase O’Donnell (1982:15-16). En igual sentido Nun (2000:57) recuerda que a medida que se aceptaba a la ley como principal ideología legitimante del orden establecido, las reglas de equidad y universalidad, inicialmente concebidas por la aristocracia para protegerse frente al poder arbitrario del rey, también posibilitaron que los hombres comunes las utilizaran en su propia defensa, permitiendo que las relaciones de clase fueran “mediadas por la ley”. Un proceso de estas características comenzó a registrarse en Inglaterra a partir del siglo XVIII lo que supuso que quienes mandaban tuvieran

Es sabido que la tradición marxista ha resaltado los límites del Estado capitalista para comportarse como garante del “interés general”. “El poder del Estado —ha dicho Marx— no flota en el aire”, representa a una clase (1973:132) y esta naturaleza de clase torna ilusoria la expectativa de que actúe como expresión del “interés general”: las clases dominantes recubren de legitimidad su propio interés presentándolos como el interés común de todos los miembros de la sociedad¹⁶.

Esta tradición teórica cuestiona la posibilidad de que el Estado disponga de cierto margen de autonomía relativa frente a los intereses particulares de las clases dominantes, dando por descontada una correspondencia entre el Estado como *instancia de articulación de relaciones sociales* y como *aparato institucional* que a menudo no se verifica en los hechos. En efecto, mientras la primera alude a una relación social abstracta, la segunda se refiere a actores concretos —organizaciones burocráticas— que son su objetivación institucional y, aunque en teoría es esperable una correspondencia entre ambas esferas, en los hechos, ella resulta frecuentemente alterada por la relativa autonomización del Estado “aparato” respecto del Estado “relación social” (véase Oszlak, 1986:17).

El reconocimiento de ciertos márgenes de autonomía no autoriza a recaer en una postura inversa que adopte la idea de un “Estado puro”, totalmente aislado de los grupos privados. Cualquiera sea su grado de centralismo y racionalidad, el Estado es “...impuro pues las diferentes partes de su cuerpo político están abiertas a la penetración de diversas redes de poder”. En consecuencia, el Estado sería bastante menos coherente de lo que suponen ciertas posturas teóricas, esto es, “...puede aislarse y ser autónomo en algunas de sus partes, *nunca en su totalidad*” (Mann, 1997:86 y 95, la cursiva es nuestra).

Asimismo, “la autonomía del Estado” no es *un rasgo estructural fijo*. Puede aparecer y desaparecer y se requiere cierta sensibilidad analítica para identificar sus variaciones históricas y estructurales. Aun dentro de

que subordinarse a ella, so pena de que aquella mediación apareciese como puro engaño.

¹⁶ En *La ideología alemana*, Marx escribe con Engels que “cada nueva clase que pasa a ocupar el puesto de la que dominó antes de ella se ve obligada, para poder sacar adelante los fines que persigue, a presentar su propio interés como el interés común de todos los miembros de la sociedad, es decir, expresando esto en términos ideales, a imprimir a sus ideas, la forma de lo general, a presentar estas ideas como las únicas racionales y dotadas de vigencia absoluta” (1994:166-184).

un Estado globalmente “débil” pueden reconocerse capacidades estatales autónomas aisladas. Esto es, puede existir “una isla de fortaleza del Estado en un océano de debilidad” si esa esfera posee recursos excepcionales de capacidad administrativa, planificación pública previa y experiencia gubernamental práctica¹⁷. De todos modos, la actividad autónoma del Estado nunca es realmente “desinteresada” pues sus acciones benefician necesariamente a algunos intereses sociales y perjudican a otros, aun cuando los beneficiarios sociales no hayan trabajado en pro de las acciones del Estado ni las hayan provocado (Skocpol, 1989:95-98).

Los límites del interés general

Nos demoramos en este aspecto con el propósito de evaluar las posibilidades que contiene el Estado para garantizar cierta expresión del “interés general”. Sin embargo, esta noción puede resultar grandilocuente y ambiciosa para retratar un Estado puesto que se encamina a asumir un rol más “modesto”, compartiendo un lugar dentro de lo “público” junto a otros actores. Recientemente —aunque por motivos distintos a los invocados por Marx— algunos autores como Jean-Marie Guéhenno han puesto en duda la conveniencia de seguir pensando en términos de “interés general” entendiendo más apropiado reemplazarlo por el concepto de “interés público”¹⁸. En su opinión, el Estado ya no es un árbitro que garantiza el “interés general” sino un *gestor* de una diversidad de “intereses públicos” en un escenario en el que una multitud de nuevos actores surge a la vera de las instituciones públicas clásicas. El Estado sigue siendo, no obstante, un actor relevante aunque cada día deberá justificar con humildad su utilidad frente a otros actores que le disputan legitimidad (2000:53).

¹⁷ Skocpol evita absolutizar las bondades de la autonomía del Estado y se rehúsa a tomar al pie de la letra los argumentos autolegitimadores de los funcionarios del Estado que invocan su representación de los intereses “generales” o “nacionales”. Sus símbolos legitimadores pueden enmascarar simplemente políticas formuladas para favorecer intereses o fracciones de clases particulares, pueden ser estúpidas o estar mal dirigidas o pueden ser fragmentadas, parciales y contradictorias (1989:97).

¹⁸ Para este autor francés, actualmente conviene distinguir entre intereses privados-intereses públicos antes que entre intereses particulares e interés general. Los intereses privados y los intereses públicos coexisten dentro de cada sujeto, y cada uno es portador de una parcela de interés público: los individuos crean, al asociarse con otros sujetos animados por sus mismas ambiciones, un nuevo espacio público (Guéhenno, 2000:53-75).

Desde luego éste es un aspecto controvertido. Ciertos indicios permiten dudar si corresponde considerar a este cambio como una “superación” positiva de lo público-estatal, o si sólo representa una “regresión” que reinstala cierta lógica “feudal” en un marco de hiperdesarrollo tecnológico (véase Eco, 1997). De todas maneras, no cabe duda que asistimos a una expansión de lo público que redefine el lugar del Estado dentro de una constelación más amplia y pluralista de actores. Este reconocimiento no debe ignorar la persistencia de responsabilidades de coordinación y regulación que — pese a las restricciones aquí señaladas— sólo son esperables desde una institución permanente y relativamente imparcial como el Estado. Aunque otros actores no estatales también manifiestan compromiso con lo “público”, resulta importante identificar ese umbral irrenunciable de “intereses públicos” que éste debe garantizar y que la democracia requiere para sostenerse.

3. Las dimensiones de lo público-estatal en la democracia argentina

En los orígenes de la democracia —esto es, en la antigua Atenas¹⁹—, lo público aún no se identificaba con lo estatal, sólo aludía al espacio que, por oposición a la esfera doméstica, estaba reservado a los ciudadanos libres para el tratamiento debatido de los asuntos comunes²⁰. Es preciso avanzar hasta la modernidad para encontrar nuevas acepciones de lo público que permitan asociarlo al Estado. A medida que se acentúa la diferenciación entre sociedad civil y Estado, lo público adquirirá una de sus connotaciones contemporáneas como equivalente a lo estatal.

Esta diferenciación no sólo trajo aparejada un reconocimiento de los individuos como portadores de derechos subjetivos por parte del Estado, sino también una progresiva auto-limitación de sus poderes arbitrarios frente a los ciudadanos. Este proceso, asociado al nacimiento del Estado liberal de derecho y a la expansión de la ciudadanía, también

¹⁹ El Estado, tal como hoy lo conocemos, aún no había nacido y su asociación con la democracia es un fenómeno relativamente reciente. Giovanni Sartori señala al respecto que la democracia de los antiguos carecía de Estado, pero las nuestras no carecen —ni pueden existir— sin Estado. Lo que caracterizaba a la democracia de los antiguos era precisamente ser una democracia *sin Estado*, de ahí que las democracias antiguas no puedan enseñarnos nada sobre la construcción de un Estado democrático (1997:345 y 479).

²⁰ Véase al respecto Arendt (1974).

descansa en una concepción del ser humano como un agente moral autónomo en la que convergen diversas doctrinas religiosas, éticas y filosóficas (O'Donnell, 2000 y 2003)²¹.

Hay, por lo tanto, una *dimensión jurídica* del Estado que no puede soslayarse y que alude a su capacidad para garantizar la universalidad de tales derechos, para lo cual debe disponer de recursos y presupuestos si aspira a que ese reconocimiento no resulte puramente nominal. Tornar efectiva esa universalidad exige contar con una logística y —siguiendo el vocabulario sugerido por Mann— *capacidades infraestructurales*.

Nuestro país —al igual que nuestra región— registra en este tema algunos altibajos notables. Aunque la democratización ocurrida en el último cuarto del siglo XX permitió la recuperación de derechos que habían sido sistemáticamente negados bajo los regímenes autoritarios (derechos políticos), también fue escenario del deterioro de otros derechos ciudadanos que parecían asegurados (especialmente sociales y civiles), debido al impacto de las fuertes crisis económicas y sociales y de políticas de desmantelamiento de áreas enteras del Estado. Este aspecto del deterioro del Estado y sus implicancias sobre la democracia ha sido ampliamente tratado por O'Donnell (1993, 2000 y 2003) y define uno de los desafíos cruciales para el perfeccionamiento y reconstrucción de ambos.

Una de las conexiones ineludibles del Estado con la democracia se asocia a su condición de garante de la universalidad de los derechos ciudadanos. Esta garantía de universalidad forma parte del *umbral mínimo* de condiciones que debe reunir un régimen político para considerarse democrático (o poliárquico, según Dahl), algo que, como bien lo documenta la historia política, no se expandió de la noche a la mañana y, menos aún, de manera lineal y pacífica. Aunque ésta es una de las garantías universalistas que asume el Estado frente a la democracia, ella se complementa con otras expresiones de universalismo que traducen la institucionalización de patrones impersonales reflejados en el derecho formal y en la administración estatal, según la conocida caracterización weberiana.

Hay, por ende, otras dimensiones públicas del Estado —no menos relevantes— que también merecen nuestra atención pues permiten identificar otras tareas pendientes para apuntalar a la democracia. Con el

²¹ Según Touraine, la democracia no nace del Estado de derecho sino del llamado a unos principios éticos —libertad y justicia— en nombre de la mayoría sin poder y contra las clases dominantes (1995:35).

propósito de reconocer y agrupar ciertas responsabilidades públicas cruciales dentro del Estado, presentamos tres dimensiones bipolares alternativas que es posible distinguir con fines analíticos²².

- * lo público como opuesto a privado
- * lo público como opuesto a secreto
- * lo público como opuesto a intercambios particularistas

Estas acepciones de lo público no son excluyentes, por el contrario, se complementan y definen tareas concurrentes que debe garantizar un Estado, aportándonos una vía de entrada alternativa para explorar la calidad de nuestra democracia desde otra perspectiva.

Lo público como opuesto a privado

Esta acepción proviene del momento en que el Estado moderno se confunde con lo público expropiando funciones tradicionalmente cubiertas por instituciones privadas. Ello requirió una fuerte capacidad de penetración de las autoridades estatales sobre la sociedad civil de modo que al mismo tiempo que centraliza recursos de autoridad desarticula aquellos poderes autónomos de carácter privado que rivalizaban por el control de instrumentos de coerción, regulación y socialización (iglesia, órdenes militares, etc.).

En este caso, el Estado se identifica con lo público y expresa lo que es *común a todos*, configurándose un segmento institucional diferenciado del sector privado. Edificios públicos, empleados públicos, fondos públicos, definen un espacio y patrimonio común en el que los recursos materiales, administrativos y simbólicos adquieren carácter público por oposición a lo que es privado.

²² Seguimos en esta distinción a Rabotnikof (1993). De todas maneras, queremos destacar que, sin identificar lo público con lo estatal —tal como lo hacemos en este trabajo—, Arendt sugiere algunas acepciones que consideramos en este trabajo. *En primer lugar con “publicidad”* (“...todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible”) y con lo “opuesto a privado” (“...el término ‘público’ significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él”) (1974:73-77).

Lo público como “común a todos”

En Argentina, lo “común a todos” se ha conformado a medida que el Estado fue coronando, hacia fines del siglo XIX, su lento y trabajoso proceso de construcción. Ese espacio se fue recortando a partir de la progresiva “expropiación” de medios materiales y simbólicos a diferentes sectores privados de la sociedad que desafiaban la constitución de un centro de autoridad autónomo.

Ello no sólo comprende el monopolio de la coacción física sobre todo el territorio, un proceso por el cual la espada pública (nacional) se impuso sobre múltiples espadas privadas (locales) que compiten entre sí²³, sino que también se extendió a otros ámbitos de la sociedad que detentaban, como en el caso de la iglesia católica, un dominio indisputado en el campo ideológico. Con las medidas adoptadas por el Estado nacional a partir de 1881, éste comienza a arrebatarle a esa institución religiosa funciones ideológicas (como la ley 1420 que establece la exclusión de la enseñanza religiosa de las escuelas públicas) o de registro público (ley del Registro Civil, Matrimonio Civil, etc.). Estas iniciativas no sólo establecieron la separación entre iglesia y Estado, también iniciaron un temprano proceso de secularización y modernización cultural que introdujo una mayor segmentación y diferenciación entre esferas de la sociedad antes confundidas²⁴.

Si bien esas tareas son propias del Estado en su etapa formativa, con el transcurso del tiempo ese espacio “común” fue expandiendo sus límites a nuevos ámbitos de acción considerados legítimos. Especialmente, al abrirse el ciclo de intervención estatal en el orden económico, el Estado argentino —en sintonía con el ascenso del paradigma keynesiano en el orden mundial— se convirtió en un agente económico decisivo asumiendo responsabilidades directas en el sector empresario, lo que fue

²³ Ello se resuelve cuando esa pluralidad de “espadas privadas” en discordia son reducidas al imperio supremo de una “espada pública” que al monopolizar la violencia antaño dispersa, la racionaliza y la limita, evitando los riesgos de anarquía y fragmentación del poder (Véase Botana y Luna, 1995:59-60). En 1862, después de la batalla de Pavón, el gobierno nacional aún no disponía del monopolio de los medios de coacción física y *compartía* la fuerza militar con sus 14 provincias. Esta situación se revierte cuando, al asumir la presidencia, Roca sanciona dos leyes nacionales el 8/12/1880 mediante las cuales federalizaba la ciudad de Buenos Aires a la jurisdicción exclusiva del gobierno nacional, y prohibía a las provincias la formación de cuerpos militares, cualquiera fuera su denominación (Véase Botana, 1986:35).

²⁴ Véase Jitrik (1982:61).

aceptado como una “solución” que permitía suplir la insuficiencia dinámica del sector privado en ciertos rubros estratégicos. Esa modalidad de intervención en lo económico no demoró en trasladarse al área social cuando, bajo el influjo del populismo, nuevos grupos sociales emergentes accedieron a beneficios sociales que señalan los comienzos de la “ciudadanía social”, al menos en la versión que ha resultado posible entre nosotros²⁵. La idea de “movilización”, acuñada por Germani (1971:59), retrata esta transición en la que grupos sociales que hasta ese momento “no contaban” en el juego político y social comienzan a participar. La “movilización” representa, por consiguiente, una *extensión* de la participación que se traduce en el acceso de “nuevos grupos sociales” al consumo de bienes materiales y simbólicos, y en el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.

Sin embargo, este ciclo de intervención ha entrado en crisis en los años '80 y la actuación del Estado, antes considerada una “solución”, pasó a convertirse en un “problema” para reproducir el ciclo de desarrollo iniciado cinco décadas antes²⁶. El diagnóstico se centró en el “gigantismo estatal” y las recetas adoptadas para subsanarlo postularon el achicamiento de sus dimensiones y, con ello, del patrimonio público acumulado en las décadas anteriores. Con la contracción del Estado, ocasionada por la privatización de las empresas productivas y de servicios que se inició hacia fines de los '80 y profundizada en los '90, no sólo se redujo el patrimonio público común legado por el anterior ciclo de intervención estatal²⁷, sino también se asistió a un creciente descompromiso del Estado con la distribución de bienes públicos (educación, seguridad, salud, seguridad social) que, de ser concebidos como derechos ciudadanos, pasaron a ser considerados bienes intercambiables en el mercado. Hay razones para suponer, como sugiere Lechner (1996), que no se ha instaurado sólo una *economía de mercado* sino una *sociedad de mercado*, esto es, una nueva forma de sociabilidad definitoria del conjunto de las relaciones sociales.

²⁵ Véase Andrenacci (1997).

²⁶ Aunque tomamos las expresiones de Evans (1996), para el caso argentino nos remitimos especialmente a Cavarozzi (1996).

²⁷ Es preciso recordar que hasta entonces la propiedad estatal de las empresas económicas era aceptada como el garante del interés público, en tanto aparece, a partir de este momento como el garante de la ociosidad burocrática, del estancamiento técnico y de la corrupción conspicua.

Esta retirada del Estado se conjuga con un auto-aislamiento de los grupos sociales más favorecidos que, emprendiendo una suerte de exclusión social “voluntaria”, apuestan a una educación, seguridad, salud privadas antes que a pagar impuestos para sostener servicios del Estado crecientemente precarizados.

El déficit fiscal del Estado y la reticencia a tributar constituyen un círculo vicioso que compromete severamente las posibilidades de garantizar bienes públicos que aseguren un umbral mínimo de ciudadanía efectiva. Ello nos sitúa en un escenario marcado por fuertes disparidades que se manifiestan en una oferta de servicios sociales dualizada: la que un Estado deteriorado vale a los sectores modestos y la que el mercado ofrece a quienes disponen de mayores recursos.

Frente al círculo vicioso que plantea la coexistencia de un *Estado pobre* y una *sociedad cada vez más desigual e injusta*, es preciso recrear las capacidades de ese Estado debilitado como parte de la reconstrucción de la democracia²⁸. Vale recordar que ésta no es gratuita, de modo que un Estado que carece de presupuesto para sostener los derechos ciudadanos no sólo lo debilita a éste sino también afecta a la democracia.

De todas maneras, hoy el Estado no agota a lo público y es posible reconocer un complejo entramado de actividades e instituciones que forman parte de lo público sin pertenecer ni participar del Estado. Expresiones como “público no estatal” (Bresser Pereira, 1998) o “privado social” (Quijano, 1988; y Portinaro, 2003:11) describen un denso espacio guiado por el interés público que hunde sus raíces en la sociedad civil y no se reduce al Estado, como sucedió en los umbrales de la modernidad.

La creciente relevancia de estas expresiones de lo público no estatal reconoce como correlato a un Estado que ha desertado de múltiples responsabilidades y tareas que garantizaba en el pasado. Pese a que ambas manifestaciones de lo público no constituyen fuentes excluyentes para la acción colectiva, este auge de lo público no estatal es presentado —a veces sin inocencia— como un sustituto del Estado²⁹, sin reparar debidamente

²⁸ Sobre este vínculo véase O’Donnell (2000).

²⁹ Desde organizaciones civiles comprometidas con la asistencia social se señala que la pobreza no será resuelta desde el poder y la política, “ella sigue siendo nuestra responsabilidad personal”. “La tendencia a pensar todas las soluciones a partir del Estado terminó por matar la solidaridad y la responsabilidad personal” (véase Carlos Manfroni —Presidente de la Fundación Ética Pública—, “Pobreza y responsabilidad social”, en *Clarín*, 24/01/2001).

en que esa “solidaridad horizontal” (o “altruismo cívico”³⁰), a diferencia de la emanada desde el Estado, no es permanente ni constante.

Aunque apreciamos esta revalorización de la generosidad como recurso social, ello no debe impedirnos reconocer que esa energía solidaria, motorizada a través de múltiples asociaciones voluntarias, no garantiza continuidad, certidumbre, seguridad y, como tal, no basta para resolver los problemas de necesidad y reproducción de los grupos sociales³¹. De modo que esos signos provenientes de la sociedad civil, aunque alentadores por la vitalidad del tejido social que expresan, se tornan insuficientes para reparar la fractura que exhiben nuestras sociedades, demandando un órgano *permanente e imparcial*.

Aunque no existe entre ambas manifestaciones de lo público un juego de suma cero, tampoco debemos olvidar que estas organizaciones civiles, en rigor están, retomando tareas solidarias que ya habían sido absorbidas por el Estado y nuevamente “devueltas” a la sociedad civil tras su descompromiso social reciente.

Es preciso, por lo tanto, valorar esta renovada energía cívica que observamos en diferentes ámbitos de la sociedad sin soslayar, al mismo tiempo, que ello forma parte de una *devolución* de responsabilidades del Estado a la sociedad civil que aparece como un espejo invertido del proceso de construcción que distinguió al Estado en su formación. En cierto modo, ello constituye el *reverso del proceso de expropiación* encarado en los comienzos de la época moderna. En especial, la creciente privatización de la seguridad, hoy, parece poner en entredicho uno de los fundamentos de ese Estado³². Sin embargo, una tendencia similar también se manifiesta en los campos de educación, salud, sistema previsional, des-

³⁰ Véase las referencias a «asociaciones cívicas solidarias» o a «asociacionismo altruista» en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (1995).

³¹ Véase Tentí Fanfani (1999).

³² Pensemos en el número de armas en poder de particulares en Argentina o en la expansión de agencias de seguridad privada que convierten a la seguridad pública en un bien intercambiable en el mercado, disponiendo de más seguridad quienes disponen de más recursos para contratarla. Un informe periodístico reciente da cuenta que en la ciudad de Rosario existen aproximadamente 4.000 agentes de seguridad dependientes del gobierno provincial y alrededor de 3000 vigilantes particulares enrolados en 150 agencias de seguridad privadas. En el territorio bonaerense, que cuenta con la policía más numerosa del país, revisten 45.000 efectivos pero increíblemente los vigiladores privados son 70.000 (véase “Un ejército privado trabaja de modo paralelo a la policía”, Diego Veiga y Pablo Procopio, *La Capital*, Rosario, 08/09/2002, pág. 3).

mantelando de ese modo el polo público que se configuró con el nacimiento del Estado moderno³³.

En lo que hace a la faz social, algunos autores creen hallar en este “traspaso” de funciones y prestaciones, desde lo público a lo privado, un cambio profundo e irreversible y no un mero “retroceso” temporario. Se trataría de un cambio de naturaleza del Estado social que, de “Estado providencialista”, pasaría a actuar como “Estado supervisor” (Portinaro, 2003:11).

Lo público como opuesto a secreto

Esta connotación se corresponde con la demanda de visibilidad, publicidad y controlabilidad de los actos de gobierno que introduce el Estado liberal de derecho. Esta noción de lo público no anula la anterior acepción pero le añade un nuevo significado que se identifica con lo “abierto al público”. Se corresponde con la expectativa iluminista de poner límites a la discrecionalidad y arbitrariedad de los poderes despóticos y connota tanto la idea de “publicidad” como la de “rendición de cuentas”, a las que están sometidos los poderes públicos. La “opinión pública”, la publicidad de los actos de gobierno, el parlamento como ámbito de deliberación pública racional, son algunas de las nociones que condensan esta segunda connotación de lo público moderno (véase Rabotnikof, 1993)³⁴. Esta acepción realza la centralidad

³³ Aunque ya no forma parte de la agenda de debate, conviene recordar que hasta hace poco tiempo, se evaluaba la posibilidad de privatizar el régimen de recaudación tributaria. La propuesta impulsaba la “contratación de terceros” en las tareas de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos. Sin embargo, “tercerizar” el cobro de impuestos no sólo contradice normas constitucionales y legales que atribuyen al Poder Ejecutivo la facultad de “hacer recaudar las rentas de la Nación...” a través de un organismo ejecutor (la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sino que desdibuja la barrera que separa a la “función pública” de los “negocios privados”, convirtiendo esa gestión de la cosa pública en un mero negocio. Los mismos motivos que impiden a los legisladores contratar a terceros para que dicten leyes, o los jueces a terceros para que juzgen, hacen que el control de impuestos resulte una tarea indelegable del Poder Ejecutivo (Véase Elías Lisicki, “¿Qué AFIP queremos?”, en Suplemento Económico, *Clarín*, 17/06/2001, pág. 36).

³⁴ En *La paz perpetua*, Kant resaltó la estrecha relación que existe entre publicidad y equidad: “sin publicidad no existiría la equidad, pues la equidad no concíbese oculta, sino manifiesta públicamente”, pues sin aquella no habría derecho, que es lo que la equidad administra y define (1996:117-118).

de instituciones representativas como el parlamento, un ámbito público por excelencia que actúa como “caja de resonancia” de la sociedad, comportándose como espacio de debate público y sede de vitales procesos decisorios.

Transparencia, visibilidad y controlabilidad de las decisiones

Los procesos de libre deliberación pública, que eran esperables desde el ideal republicano, conviven sin embargo con modalidades decisorias que apelan al secreto, el sigilo y la reserva, en abierta tensión con las exigencias de un régimen democrático.

Pese a que nuestras sociedades disponen de mayores instrumentos y dispositivos tecnológicos para garantizar el control, cognoscibilidad y publicidad del proceso de toma de decisiones en tiempo real, subsisten modalidades de encapsulamiento de los estilos decisorios que atentan contra aquella aspiración. El auge de los medios de comunicación de masas —en especial la televisión— permite que “muchos” (tantos como jamás en la historia) observen a “pocos”³⁵. Asimismo, existe la presunción de que si bien este enorme potencial tecnológico ofrece nuevas posibilidades de control y difusión de los actos públicos, también coloca a disposición de los gobiernos sofisticadas modalidades de intromisión y seguimiento de la privacidad de los ciudadanos. Mientras que la vida de los ciudadanos ya no parece tener “secretos” para los gobiernos, los ciudadanos no siempre disponen de mecanismos para impedir el “secreto” en las decisiones gubernamentales. Lo secreto, sin embargo, ofrece ribetes novedosos en tiempos en que las tecnologías informacionales y comunicacionales permiten burlar esa privacidad, tornando ilusoria la “cultura intimista” que cree hallar, en el ámbito privado, la seguridad y

³⁵ El objeto de esas “miradas” son “los famosos” que pertenecen al mundo de la política, el deporte, la ciencia o el espectáculo. La difusión de la red de televisión satelital o por cable permite —como nunca antes— que “los más miren a los menos”. Sin embargo, la contracara de este cambio es que el almacenamiento de enormes cantidades de información que voluntariamente ofrecemos mediante el uso de una tarjeta de crédito, por ejemplo, permite conformar una base de datos electrónica que representa una versión ciberespacial actualizada del Panóptico. Este “superpanóptico” permite que el “vigilado” se convierta en un factor importante y “complaciente” de la vigilancia realizada por los gobiernos y grandes empresas financieras y de seguros. Nuestros cuerpos al estar conectados a redes, bases de datos y autopistas informáticas, están “sujetos informáticamente” (Véase Bauman, 1999: 68-72).

protección que considera negada en un espacio público agresivo y amenazante³⁶.

Esta dificultad para evitar el secreto representa una de las tantas “promesas incumplidas de la democracia” inventariadas por Bobbio (1994) años atrás. Ello no sólo afecta a democracias con pobre o deficiente calidad institucional —como es el caso de muchas de las democracias de nuestra región— sino también a sociedades con mayor tradición democrática que, por su influencia en el escenario mundial, aíslan ciertas decisiones estratégicas del debate público y la decisión democrática³⁷.

Este desencanto también puede reconocerse en el balance realizado por Dahl cuando, tras señalar las ventajas del régimen democrático, repasa ciertos rasgos que desnudan su “lado oscuro”. Dahl admite que, bajo un gobierno representativo, los ciudadanos delegan a menudo una autoridad enormemente discrecional en decisiones de extraordinaria importancia: “Junto a las instituciones de la democracia poliárquica que ayudan a los ciudadanos a influir en la conducta y las decisiones de su gobierno se da un proceso no democrático: *el regateo entre elites políticas y burocráticas*” (1999:131).

De igual modo, el ordenamiento neocorporativo de los estados contemporáneos determina que muchas leyes que se aprueban en el parlamento expresan en realidad acuerdos extraparlamentarios entre las grandes organizaciones del capital y del trabajo más que el poder soberano del pueblo. La consecuencia de este proceso ha sido una cierta

³⁶ Véase Jean-Marie Guéhenno (2000). Las nuevas posibilidades que ofrecen las modernas tecnologías de información para que el Estado espíe a los ciudadanos exige garantizar, como contrapartida, que esta enorme concentración de poder no será utilizado más allá de los límites fijados por la ley. Esto redefine la relación entre secreto y transparencia en el marco de las sociedades informacionales actuales. El “secreto” que reivindican los ciudadanos para proteger sus libertades resulta tan necesario como la misma transparencia como instrumento de control del poder (2000:104-106).

³⁷ Al respecto, Sheldon Wolin (1983) señala que, en la tradición política de EE.UU., hay “dos cuerpos políticos”: en uno el pueblo es concebido activo, en el otro esencialmente pasivo. El primero es participativo y democrático, el segundo, que tiene como fundamento a la economía política —y cuyo principal símbolo es el Pentágono— es intencionalmente antidemocrático y tiende a la despolitización del cuerpo político de la sociedad. Aunque esta tensión ya se insinúa al nacer la república democrática a fines del siglo XVIII, se acentúa cuando al finalizar la segunda guerra mundial, EE.UU. adquiere un liderazgo mundial que le permite extender su influencia a todos los lugares de la tierra. Bajo esta lógica del poder imperial —siempre remoto y ejercido lejos de donde viven los ciudadanos— comienza a transferirse un amplio poder discrecional al presidente en detrimento del poder ciudadano y el autogobierno.

“privatización del derecho público y el desplazamiento de las decisiones políticamente relevantes fuera del parlamento, hacia la arena del mercado” (Portinaro, 2003:13).

En economías sujetas a las condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales de crédito, las decisiones que afectan a los ciudadanos se adoptan sin reservar mucho margen para el debate público en los ámbitos deliberativos institucionalizados y, menos aún, admiten la participación de asociaciones de la sociedad civil en el tratamiento de tales cuestiones³⁸.

Cuando grandes temas de la agenda política son escamoteados al debate público o se sustraen de la negociación en el ámbito parlamentario, aún sentimos lejanas e incumplidas las promesas de la ilustración en favor de una expansión de lo público entendido como opuesto a secreto. Ellas ocasionan lo que Habermas define como un “déficit de legitimación democrática” y como una “pérdida de poder adquisitivo de las urnas”, determinando que importantes decisiones políticas resulten apartadas de los ámbitos de formación de la opinión y la voluntad democráticas (2000:124).

Este aspecto de la publicidad y visibilidad también tiene implicancias en la calidad del proceso de representación. Como bien recuerda Hilda Sabato (2002:42), las figuras del “público” y de la “opinión pública” así como las formas de participación fundadas sobre ellas, estuvieron conceptual e históricamente vinculadas al surgimiento de la soberanía popular y la república representativa. En tiempos en que la credibilidad de nuestros representantes es puesta en cuestión y el vínculo que los conecta a los ciudadanos está resentido, no resulta ocioso explorar este aspecto de lo “público” que atañe a la visibilidad y transparencia de los actos de los representantes. Resulta oportuno recordar con Bobbio (1994:112) la conexión que Carl Schmitt establece entre *publicidad* y *representación*. Para este último, la representación puede tener lugar sólo en la esfera de la publicidad, no hay pues representación que se desarrolle en secreto, a solas. Por consiguiente, un parlamento tiene un carácter representativo cuando su actividad propia es pública. Las decisiones, acuerdos y sesiones secretas pueden ser significativas pero jamás pueden tener un carácter representativo. “Representar —agrega Schmitt— significa hacer visi-

³⁸ Véase Iazzetta (2002b).

ble y hacer presente a un ser invisible mediante un ser públicamente presente”. Esta es una idea muy potente que ayuda a comprender la pérdida de legitimidad de nuestros representantes y el inquietante vaciamiento de las instituciones representativas que hoy aqueja a nuestras democracias.

Al mismo tiempo, hay una creciente sensación de desencanto con relación a la expectativa de controlabilidad que introduce el ideario republicano. Frente a las deficiencias que manifiestan los mecanismos institucionales de balance y rendición de cuentas, asistimos a la emergencia de novedosas formas de control social que se convierten en un componente importante de la vida democrática actual. Los déficit de *accountability* horizontal (ejercidos a través de los mecanismos de balance institucional) y vertical (a través de las elecciones) han incentivado la gestación de otros tipos de *accountabilities* que complementen a los mecanismos de control clásicos. Estos mecanismos de *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; O’Donnell, 2002), son ejercidos por grupos o individuos que revalorizan el control social sobre los abusos o deserciones del Estado y consiguen movilizar el sistema legal a fin de prevenir, reparar y/o castigar acciones (u omisiones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos.

Lo público como opuesto a intercambios particularistas

Esta tercera variante de lo público difiere ligeramente respecto de la primera acepción. Aunque ambas reconocen afinidades, es posible diferenciarlas con fines analíticos. Si la primera resalta el proceso de *expropiación* de recursos y funciones efectuado por el Estado a sectores privados, la última procura llamar la atención sobre diferentes modalidades por las que individuos o grupos privados *expropián* al Estado, *privatizando* lo que ya había adquirido carácter *público*. Si la primera acepción delimita o recorta un espacio común diferenciado de lo privado, esta última acepción enfatiza nuevas formas de colonización de lo público con fines particulares que expresan una inquietante evaporación de la dimensión pública del Estado.

Estas prácticas borran la dimensión universalista que instaura el Estado moderno en sus órganos de administración y gestión que, en la

versión weberiana, se expresan en la distinción entre “presupuesto público” y “patrimonio privado”, entre la “oficina” y el “hogar”.

Aunque el Estado es el instrumento para la realización de una visión del bien general basada en la libertad y en la asignación igualitaria de bienes públicos, ella suele ser contrariada por una poderosa inclinación a colonizarlo en provecho de partidos o grupos sociales. Si bien hay regímenes democráticos que han logrado que el Estado cumpla mejor esa función universalista sobre los intereses corporativos, en experiencias como la nuestra el Estado dista de ser un instrumento al servicio de la asignación de bienes públicos³⁹. Esta acepción alude a las diferentes modalidades de *privatización de lo público* que comprometen la imparcialidad de las instituciones estatales y socavan sus posibilidades para expresar el interés general. Entre las mismas se destacan ciertas prácticas de colonización, “politización” o “partidización” del aparato estatal.

**Colonización del Estado:* el Estado, en nuestra región, ha sido en gran medida *privatizado* cuando ciertos intereses particulares —en especial grandes empresas privadas nacionales o extranjeras— controlan algunas políticas públicas o áreas del aparato estatal despojándolo de su carácter público⁴⁰.

En estos casos verificamos una *doble expropiación* de los recursos y medios de administración pues, a la expropiación inicial que el Estado moderno efectuó a los ciudadanos en su proceso de constitución, se añade la expropiación de la que es objeto el propio Estado por parte de los poderes privatistas (véase Avritzer, 2002:149).

**Desembarco de fundaciones privadas en la administración estatal:* en Argentina, el debilitamiento del aparato estatal también se refleja en la carencia de capacidades administrativas autónomas, entre otros motivos, por la ausencia de una reforma administrativa y una construcción institucional orientada a acumular estas capacidades, tal como sucedió en otros países de la región. Estas capacidades definen una

³⁹ Véase Botana (2002:133-134).

⁴⁰ Fernando H. Cardoso retrató la compleja trama anudada entre el sector burocrático estatal y las burocracias de las empresas privadas en su clásica expresión “anillos burocráticos” (véase “Diversos caminos, distintos países”, recogidos en el texto de Fernando Calderón y Mario R. Dos Santos (1991:131).

característica interna del Estado que contribuye a asegurar la autonomía de sus procesos decisorios pues la debilidad o fortaleza de un Estado también puede juzgarse según la masa crítica disponible para reunir y procesar información compleja. En cierto modo, Argentina ha carecido de una estrategia y de una tradición que le permitiera fortalecer estos rasgos internos del Estado.

Sin embargo, esa debilidad no se revierte —por el contrario puede agravarse— cuando ese déficit es cubierto mediante el desembarco masivo de técnicos provenientes de una entidad privada, tal como sucedió bajo el gobierno de Menem al asumir Cavallo el ministerio de Economía. Es sabido que, tras su ingreso a ese ministerio, también se incorporaron numerosos técnicos aportados por la Fundación Mediterránea que el ministro había formado y conducido bajo el financiamiento y respaldo de las empresas privadas más importantes. El origen de estos técnicos comprometía sus márgenes para desafiar el punto de vista de las empresas privadas que venían sosteniéndolos para arribar a ese sitio, tal como se puso en evidencia al implementarse el proceso de privatizaciones en el que muchas de dichas empresas resultaron beneficiadas. Esta *colonización* de áreas estatales, por parte de entidades privadas, contradice las expectativas universalistas depositadas en la función pública, desvirtuando la autonomía que resulta esperable de sus aparatos administrativos⁴¹. Al mismo tiempo, si bien tal desembarco representa una mejora de las capacidades tecnoburocráticas y en la disponibilidad de “masa crítica” que requiere la formulación e implementación de las políticas públicas, ella asume un carácter *transitorio* —esto es, permanecen mientras perdure el funcionario que las ha convocado— de modo que no resuelve el déficit que aqueja al aparato estatal cuando éste carece de agencias tecnoburocráticas permanentes comprometidas con el Estado (véase Iazzetta, 2000).

**Politización del Estado*: la dimensión pública del Estado también se debilita cuando sus instituciones se “politizan” confundiendo a éstas con el partido gobernante, es decir, “capturando” un aparato que es expresión del interés general en beneficio de una facción gober-

⁴¹ Véase al respecto la idea de “autonomía enraizada” sugerida por Evans (1996).

nante transitoria. Es preciso admitir que en nuestra experiencia, el Estado no ha logrado establecerse como una organización autónoma frente a los avatares partidistas. Como señala con desencanto Botana, “esa forma de Estado, independiente de los intereses facciosos del príncipe, todavía no ha cuajado en la Argentina”⁴².

Aunque tales prácticas no se reducen a su período, los estilos de gestión que distinguieron al gobierno de Menem en los años noventa promovieron una confusión entre el aparato estatal y la facción gobernante que se tradujo en una inquietante captura de espacios estatales en beneficio del partido oficial⁴³.

Como expresábamos anteriormente, ese estilo —aunque exacerbado por ese gobierno— excede su vigencia. El Informe 2002 de *Transparencia Internacional* denunciaba el ascenso de los niveles de corrupción (correspondientes a los años 1999-2002) al tiempo que expresaba que el “Estado argentino está capturado por una red de dirigentes que lo tienen al servicio de sus negocios y de sus intereses políticos”⁴⁴.

El desencanto frente a estos fenómenos también invade a autores que reflexionan desde los países centrales. Así lo manifiesta Portinaro cuando señala que el rol de los partidos políticos no se limita hoy a la articulación y organización de la demanda política, sino a la colonización de todo el aparato estatal; esto es, una tendencia a la ocupación partidaria del Estado (designada comúnmente bajo el nombre de neopatrimonialismo y partidocracia), un fenómeno degenerativo que favorece la reacción de sectores populistas que terminan arremetiendo contra todas las instituciones y contra la esfera política, con la consiguiente deslegitimación del Estado (2003:13-14).

**Gestos antirrepublicanos que lesionan la ejemplaridad positiva:* de este modo aludimos a ciertas transgresiones que involucran a personalidades de las que sólo cabría esperar —por su rango en la administración estatal— gestos de ejemplaridad positiva. Nuevamente, el período de Menem resulta emblemático —aunque no excluyente— por

⁴² Véase su artículo “Radiografía del Estado informe”, *La Nación*, Buenos Aires, 07/03/2002.

⁴³ Un relevamiento de estas prácticas en la universidad pública, puede hallarse en Iazzetta (2001).

⁴⁴ “La Argentina ingresó en una espiral de corrupción”, *Página 12*, Buenos Aires, 22/08/2002, pág. 10.

sus innumerables gestos de ejemplaridad negativa, que traducen “abuso de autoridad pública para conseguir un beneficio privado”⁴⁵.

No caben dudas de que la propagación de cotidianos y moleculares ejemplos de este tipo por parte de los gobernantes socavan la dimensión pública del Estado y abonan el descontento ciudadano frente a las instituciones estatales y democráticas. Sin embargo, esta propensión de los gobernantes a incurrir en prácticas de este tipo es tan objetable como la tolerancia que en ocasiones manifiesta la sociedad ante tales conductas. Beneficios de menor cuantía, como el uso del avión presidencial para un fin que no sea estrictamente oficial, representan una transgresión que en otro país derivaría en un reclamo de devolución de lo gastado. Se trata, según O'Donnell, de “pequeños actos antirrepublicanos que expresan una constante y voraz apropiación de lo público” y que resultan independientes de la magnitud del beneficio obtenido⁴⁶.

El grado de naturalización y complacencia social frente a estas prácticas no es menos inquietante que las prácticas mismas. En rigor, éstas se apoyan en aquéllas y comparten una falsa caracterización del Estado como una “exterioridad” ajena a nuestros esfuerzos y padecimientos, de la que puede extraerse provecho sin perjudicar a “nadie”⁴⁷.

4. Estado, espacio público y sociedad civil

Nuestro interés por evaluar los límites y potencialidades de lo público-estatal se funda en la relevancia que reviste el Estado para sostener nuestras democracias. Como admite Sartori, si la democracia ateniense era una democracia *sin Estado*, las actuales *no pueden existir sin Estado*.

⁴⁵ Esta definición es ofrecida por el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* (1997:117).

⁴⁶ O'Donnell menciona el uso que la familia del presidente De la Rúa hizo del avión presidencial Tango 02 para viajar a Chapadmalal. “Eso, por supuesto, es el 000001 del déficit fiscal, pero no sólo es una incidencia porcentual, sino la constante *ejemplaridad negativa* que toleramos” (véase el debate entre Guillermo O'Donnell y José Nun, coordinado por Jorge Halperín, en *3puntos*, N° 206, 7 de junio de 2001).

⁴⁷ Como señala Jorge L. Borges, en nuestro país el “Estado es una inconcebible abstracción”, el “Estado es impersonal”, por eso para el argentino —que sólo concibe una relación personal— robar dineros públicos no es un crimen (véase “Nuestro pobre individualismo”, escrito en 1946, en *Otras inquisiciones*, Buenos Aires, Alianza, 1998).

Así como no puede prescindir del Estado, tampoco es posible imaginar a éste sin garantizar (y en nuestro caso recomponer) las tres dimensiones de lo público que expusimos anteriormente. Por consiguiente, nuestro desafío es recrear un *ámbito* y *herramientas* mínimas para imaginar algún horizonte aceptable, cuidando que esa tarea de reconstrucción del Estado no recaiga en nuevas modalidades delegativas que aseguren la gobernabilidad vaciando de institucionalidad a nuestras democracias.

La crisis actual no es sólo una crisis de capacidades estatales sino una crisis de confianza que tiene su correlato en el actual “repudio” ciudadano hacia su dirigencia. Esta crisis ofrece una oportunidad para que esa desconfianza se traduzca en una agenda de reformas que promuevan nuevas y efectivas modalidades de rendición de cuentas y un mayor control ciudadano. Confianza y desconfianza son, por lo general, dos caras de una misma moneda pero, como señala Arato, “la condición normal de la democracia representativa moderna es la desconfianza, más que la confianza” (2002:57). Por consiguiente, debemos apuntar a la construcción de instituciones imparciales y permanentes que privilegien intercambios universalistas, resguardándonos de la propensión de los hombres a la concentración y abusos de poder. La calidad de la democracia depende finalmente de la *calidad de lo público* pues ésta define el ámbito y el contexto del cual aquella se nutre para su despliegue y desarrollo. Sin embargo, esta revalorización de lo público transita por dos andariveles: lo *público estatal* identificado con las tareas que éste asume en sus diferentes acepciones, pero especialmente, lo *público no estatal* que hoy se expresa en el resurgimiento de la sociedad civil⁴⁸ bajo distintas y novedosas modalidades organizativas como las que relevan y describen Peruzzotti y Smulovitz (2002) dentro del concepto de *accountability* social.

Ambas vertientes son complementarias y contribuyen a la democratización del Estado: la primera para asegurar su *universalidad*, la segunda para exigirle responsabilidad y *rendición de cuentas*. Esto implica recuperar aquel impulso inicial de la modernidad en tanto avance hacia lo público, revalorizando el control societal sobre las decisiones adoptadas en

⁴⁸ Barber señala que “...cuando el gobierno se apropia el término ‘público’ en exclusividad para los asuntos del Estado, el auténtico público (tú y yo) deja de ser capaz de pensar de sí mismo como algo público (como un ‘nosotros’) y los políticos y burócratas se convierten en los únicos ‘oficiales públicos’ reseñables. La política se profesionaliza y la ciudadanía se transforma en una ocupación de carácter privado” (2000:53).

el ámbito del Estado. En suma, profundizar y revitalizar el vínculo entre Estado y democracia que nació con el *Estado de derecho*, hoy supone entender que la democraticidad no es sólo una cualidad exigible al régimen político sino también al Estado en sus diferentes dimensiones.

Bibliografía

- Andrenacci, Luciano (1997). “Ciudadanos de Argirópolis”, en *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, N° 7, Buenos Aires, invierno.
- Arato, Andrew (2002). “Accountability y sociedad civil”, en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Arendt, Hannah (1974). *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral.
- Avritzer, Leonardo (2002). “Modelos de formación del Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño”, en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.
- Barber, Benjamin R. (2000). *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Paidós.
- Bauman, Zigmunt (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*, San Paulo, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1994). *El futuro de la democracia*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- Botana, Natalio (1986). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Hispamérica.
- Botana, Natalio y Félix Luna (1995). *Diálogos con la historia y la política*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, Natalio (2002). *La República vacilante. Entre la furia y la razón (Conversaciones con Analía Roffó)*, Buenos Aires, Taurus.
- Bourdieu, Pierre (1996). “Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en *Sociedad*, N° 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, abril.

- Bresser Pereira, Luiz C. (1998). "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico*, N° 150, Buenos Aires.
- Cardoso, Fernando H. (1991). "Diversos caminos, distintos países", en Calderón, Fernando y Mario R. Dos Santos, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Santiago de Chile, Clacso, Fondo de Cultura Económica.
- Cavarozzi, Marcelo (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens.
- Dahl, Robert (1999). *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.
- Eco, Umberto et al. (1997). *La nueva edad media*, Madrid, Alianza.
- Elias, Norbert (1993). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires, IDES.
- Germani, Gino (1971). *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Giner, Salvador y Sebastián Sarasa (1995). "Altruismo cívico y política social", en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, N° 61, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- Guéhenno, Jean-Marie (2000). *El porvenir de la libertad. La democracia en la época de la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Habermas, Jürgen (2000). "El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización", en *Left New Review*, N° 1, Madrid, Akal, febrero.
- Iazzetta, Oswaldo (2000). "Los técnicos en la política argentina", en Oszlak, Oscar (comp.), *Estado y sociedad. Las nuevas reglas de juego*, Vol. 2, Buenos Aires, CEA/Eudeba.
- Iazzetta, Oswaldo (2001). "La recreación de la dimensión pública de la universidad", en *Pensamiento Universitario*, N° 9, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, abril.
- Iazzetta, Oswaldo (2002a). *Estado y democracia: una revisión sobre un vínculo necesario*, multicopiado, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Iazzetta, Oswaldo (2002b). "La política en entredicho", en *Estudios Sociales*, N° 22-23, Santa Fe, Universidad Nacional, del Litoral, primer semestre.

- Jitrik, Noé (1982). *El mundo del ochenta*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Kant, Manuel (1996). *La paz perpetua*, Buenos Aires, Editorial Tor.
- Lechner, Norbert (1996). “La política ya no es lo que fue”, en *Nueva Sociedad*, N° 144, Caracas.
- Mann, Michael (1997). *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Madrid, Alianza.
- Marx, Carlos (1973). *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Buenos Aires, Editorial Anteo.
- Marx, Carlos y Federico Engels (1994). *La ideología alemana*, Barcelona, Planeta.
- Nun, José (2000). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1982). *1966-1973. El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, N° 130, Buenos Aires, IDES.
- O'Donnell, Guillermo (2000). “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico*, N° 156, Buenos Aires, IDES.
- O'Donnell, Guillermo (2002). “Acerca de varias ‘accountabilities’ y sus interrelaciones”, en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- O'Donnell, Guillermo (2003). “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en O'Donnell, Guillermo et al., *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD, Homo Sapiens Ediciones.
- Oszlak, Oscar (1986). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Portinaro, Pier Paolo (2003). *Estado. Léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión.

- Quijano, Aníbal (1988). “Otra noción de lo privado, otra noción de lo público”, en *Revista de la Cepal*, N° 35, Santiago de Chile, Cepal.
- Quiroga, Hugo (2002). “No hay sociedad sin moneda”, en *La Ciudad Futura. Revista de Cultura Socialista*, N° 52, Buenos Aires, Club de Cultura Socialista.
- Rabotnikof, Nora (1993). “Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración”, en *Revista Internacional de filosofía política*, N° 2, Madrid, UAM, UNED.
- Sabato, Hilda (2002). “¿Democracia en agonía?”, en *Punto de Vista*, N° 72, Buenos Aires, abril.
- Sartori, Giovanni (1997). *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Madrid, Alianza.
- Skocpol, Theda (1989). “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, en *Zona Abierta*, N° 50, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- Sidicaro, Ricardo (2002). “Las desintegraciones institucionales argentinas y sus consecuencias sociales”, en *Punto de Vista*, N° 72, Buenos Aires.
- Strasser, Carlos (1999). *Democracia y desigualdad. Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Tenti Fanfani, Emilio (1999). “La acción solidaria y la cuestión social contemporánea”, en *Escenarios alternativos*, N° 6, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?*, Montevideo, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1982). *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wolin, Sheldon (1983). “Los dos cuerpos políticos de la sociedad estadounidense”, en *Crítica y Utopía*, N° 9, Buenos Aires.

Palabras clave

Estado – democracia - público- privado – particularismo

Abstract

In spite of the fact that the state doesn't run out of the public, there is a public-state segment that is needed to reassure the validity and reach of

the universalistic promises and contents of the democracy. This paper presents a theoretical revision about the links between the public-state and the democracy and investigates about the oscillation of this connection in the Argentine experience. This study involves three different dimensions of the public-state that takes it as what is common to everybody, as what is opened to control and public debate and as an expression of universalistic exchanges. This revision is orientated by the idea that the state and quality of these dimensions is not useless for our democracy and its possibilities of improvement.

Notas

Sudamérica y el dilema de Colombia

JUAN GABRIEL TOKATLIAN*
jgtoka@hotmail.com

Quisiera introducir tres breves reflexiones sobre Colombia hoy. Las mismas se concentrarán en los siguientes temas: la paz, la democracia y el terrorismo¹.

I

Creo que el reciente proceso de negociación entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que se desarrolló entre el 7 de enero de 1999 y el 20 de febrero de 2002 dejó varias enseñanzas importantes². De hecho, todo el proceso estuvo marcado por errores, defectos y problemas mayúsculos, tanto de forma como de contenido.

* Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés.

¹ Este texto fue presentado, originalmente, en un seminario organizado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, en julio de 2003.

² ¿En qué ha devenido hoy el conflicto colombiano después de cuatro décadas de lucha armada? Parece claro que el país no vive una revolución política y popular, ni una rebelión ciudadana y justiciera contra un Estado robusto y dominante. Estamos más bien frente a una revuelta amorfa e intemperante de una compleja amalgama de sectores emergentes, inconformes, excluidos y olvidados. Revuelta que es canalizada, parcial y contradictoriamente, por poderosos grupos armados que, a pesar de carecer de un proyecto unívoco, afirman su influencia social, su control territorial y su proyección política en medio de un notorio debilitamiento del Estado y de la agonía de la sociedad desarmada. Se trata de una agitación violenta y difusa, impulsada por igual por movimientos guerrilleros, mafias organizadas y bandas reaccionarias, que parecen tener la suficiente fuerza para acorralar al Estado pero que no poseen la capacidad de construir una nueva autoridad. La perspectiva de balance que caracteriza a la reflexión en torno a la legitimidad no parece útil en este caso. No hay un proyecto homogéneo que crece en legitimidad mientras otro decrece. No hay una elite tradicional, reinante e ilustrada, ni un contrapoder compacto, vigoroso y civilizador. Asistimos más bien a legitimidades degradadas; tanto de las existentes como de las desafiantes. Estamos en presencia del peligroso fracaso del Estado de derecho pero un horizonte alterno próximo con capacidad para establecer el orden, la paz y el bienestar está ausente. De allí que lo que predomine sea una mezcla de guerra política, violencia criminal y violación humanitaria.

El fracaso de las conversaciones fue responsabilidad de ambas partes; las perspectivas maniqueas que suponen un gobierno generoso y una guerrilla perversa o una insurgencia seria y una administración manipulada desde Washington no ayudan a entender lo acontecido y mucho menos, a extraer lecciones.

Probablemente, si se busca ubicar y comprender mejor el desastroso proceso emprendido por el Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) y horadado por las FARC, sería pertinente tener en cuenta el aporte analítico de trabajos como el de Walter³. Con base en un minucioso análisis de 72 guerras internas (de base política, étnica, o religiosa) que se iniciaron entre 1940 y 1992, Walter arriba a conclusiones rigurosas y sugerentes.

Ante todo se propone responder a un enigma fundamental de los estudios políticos e internacionales sobre la guerra y su resolución: el por qué llevar a los combatientes a una mesa y responder a sus demandas no garantiza alcanzar la paz. Sólo el 51% de los 72 conflictos mencionados conocieron procesos de negociación. Llamativamente, en el mundo el 43% de los acuerdos de paz firmados luego de una negociación jamás se han implementado y los contrincantes volvieron a combatir. Así, la gran mayoría de las guerras civiles iniciadas en aquel período no han culminado de modo pacífico, sino que terminaron con el exterminio o con la capitulación de una de las partes.

Los más citados enfoques que buscan explicar la recurrencia a la guerra son de dos tipos: por un lado, el enfoque racionalista que postula que los cálculos costo-beneficio de los actores armados son los que dificultan un acuerdo positivo a un conflicto, y por otro lado, el enfoque idealista que señala que las emociones y los valores envueltos en una guerra interna son los que impiden alcanzar una salida no bélica.

A su vez, las más acreditadas teorías que intentan explicar la terminación pacífica de las guerras domésticas se pueden también agrupar en dos. Por una parte están las que analizan las salidas negociadas en función de las condiciones económicas, políticas y militares imperantes en el campo de batalla. Según éstas, si dichas condiciones empujan a las partes a negociar, el resultado previsible será un arreglo exitoso. Por otra parte sobresalen las que hacen énfasis en la disposición de los adversarios para resolver los conflictos de interés subyacentes. Si las partes están

³ Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

dispuestas a hacer concesiones, el desenlace predecible será un pacto exitoso.

Mediante una combinación de metodología cuantitativa y estudios de caso comparativos, Barbara Walter muestra en detalle y con fundamentos por qué aquellas aproximaciones son incapaces de elucidar la efectiva culminación de los conflictos armados internos. En esencia, los hallazgos de su investigación le muestran que la teoría del “compromiso creíble” es mucho más adecuada para esclarecer la finalización exitosa de esas guerras.

Según ésta, el fracaso de las soluciones negociadas obedece a la ausencia de un tercero, externo a los adversarios, dotado de voluntad y capacidad para satisfacer tanto las necesidades de garantías para la desmovilización y el desarme de los combatientes, como los requerimientos para asegurar los acuerdos de co-gobierno estipulados⁴. La sensación de enorme vulnerabilidad militar de los participantes de un enfrentamiento

⁴ Después de décadas de confrontación militar, las FARC hicieron en 2001 una propuesta política de “co-gobierno” que fue inmediata y categóricamente rechazada por el gobierno. Ahora bien, e independiente de las razones que motivaron esa decisión en aquel momento, parece conveniente comprender el alcance de esta noción. El co-gobierno —*power sharing* en clave anglosajona— ha cobrado preeminencia en los últimos años como producto de la formulación de soluciones alternativas para situaciones críticas marcadas por guerras civiles encarnizadas, conflictos armados prolongados o enfrentamientos étnicos agudos. El co-gobierno implica un ejercicio compartido de poder que intenta resolver la disputa en torno a quién comanda el control supremo de una unidad política dada. Más que dirimir quién ejerce poder sobre quiénes, el co-gobierno procura una práctica conjunta de ese poder. Así, se busca acomodar y organizar intereses opuestos e identidades divergentes bajo un marco político común. El co-gobierno se puede establecer desde el exterior o puede ser pactado internamente. La salida gestada por Naciones Unidas para las comunidades greco-chipriotas y turco-chipriotas en Chipre es un ejemplo de lo primero, mientras la Constitución interina de 1993, acordada entre blancos y negros en Sudáfrica, que facilitó la gestión del gobierno de Nelson Mandela es un caso típico de lo segundo. El *power sharing* puede ser regional o nacional. Es posible instituir un régimen con autonomía especial para una porción del territorio de tal modo que un grupo minoritario ejerza una amplia gama de funciones en dicho ámbito. También es factible que líderes de las partes confrontadas pasen a ejercitar, mediante un sistema de decisión por consenso, el poder del Estado central. La experiencia internacional muestra que se necesitan tres condiciones para que funcione el co-gobierno: la presencia de un núcleo fuerte de moderados, tanto entre los bandos en pugna como en la sociedad civil, que promueva una coexistencia efectiva; la certeza de que las partes actúan de buena fe a la hora de acordar y practicar un compromiso de *power sharing*; y la existencia de un acuerdo temporal y acotado que no se dilate en el tiempo ni malgaste la confianza generada. En el caso de Colombia, no existía en 2001 ni existe hoy en 2003 ninguna de estas tres condiciones indispensables.

bélico y la desconfianza política frente al otro son los dos factores fundamentales a tener en cuenta. El meollo de una salida pacífica a una guerra interna está en las garantías reales de supervivencia de los actores armados, y en la ejecución segura de lo convenido por el Estado y su oponente en materia de poder compartido. Será un tercero, distinto a los bandos enfrentados, el que puede lograr lo anterior. De lo contrario, ni los más plausibles acuerdos concertados y ratificados se pondrán en práctica y los combatientes regresarán, más temprano que tarde, a la lucha armada. Ese tercero capaz de cumplir el compromiso creíble debe reunir tres condiciones. Primera, que la parte interviniente (un Estado o conjunto de estados) tenga intereses tangibles en el caso afectado por una guerra. Segunda, que esté dispuesta a usar la fuerza para garantizar el cumplimiento de lo acordado. Y tercera, que demuestre constante firmeza.

En ese sentido, es indudable que el papel de Estados Unidos en el caso de una pacificación en Colombia será ineludible. El interrogante es si Sudamérica entiende que tiene intereses en juego en el ejemplo colombiano y si está en capacidad de formular una salida pacífica a la guerra en ese país andino.

En esa dirección, a mi entender, Colombia no debe ser objeto de una intervención militar, sino de una injerencia política. Colombia necesita una suerte de nueva Contadora impulsada, en especial, desde Mercosur. Eso implica lo siguiente:

*Al igual que la experiencia en América Central, la nueva Contadora debe ser útil para ofrecer un diagnóstico realista de la situación colombiana, evitar premisas equivocadas y precisar la naturaleza real de la(s) amenaza(s) existente(s).

* Si en los ochenta, la Contadora para Centroamérica pretendía abrir espacios políticos y diplomáticos para que Nicaragua y El Salvador no se perdieran para Occidente, hoy la Contadora para Colombia debe evitar que el país se pierda para el continente en términos democráticos.

* Aunque equidistante en su comportamiento, la Contadora para América Central fue percibida por la Casa Blanca y parte del legislativo en Washington como anti-estadounidense; la Contadora actual para

Colombia debe ser, sin duda, entendida como una alternativa válida y valiosa para comprometer a Estados Unidos en una solución a largo plazo de la guerra colombiana.

* La Contadora para Centroamérica supo desagregar los componentes de la crisis sub-regional y definir procedimientos, procesos y políticas específicas y generales; la Contadora para el caso colombiano necesita desarrollar una capacidad semejante para entender la simultánea yuxtaposición y autonomía de distintos fenómenos violentos en el país.

* En América Central, Contadora sólo se ocupó del conflicto armado político; en Colombia, una nueva Contadora debe aportar a una comprensión diferente de la guerra interna y de asuntos tales como el negocio ilícito de las drogas⁵ —cuestión crucial en el caso colombiano y ausente en el caso centroamericano—. No se trata de que la eventual

⁵ A más tres décadas de que el Presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, declarara en 1971 el inicio de la “guerra contra las drogas”, y después de millones de muertes inútiles, de una alarmante devastación ambiental y multibillonarios e improductivos gastos mundiales, es el momento de pensar seriamente en poner fin a la prohibición de las sustancias psicoactivas ilegales. La ciega política prohibicionista imperante ha hecho posible que hoy exista en el mundo una variedad sin precedentes de drogas naturales y sintéticas, se consuman más estupefacientes a menor precio y con mayor pureza, y se genere la más ostensible criminalidad organizada transnacional, capaz de conducir a varios estados al colapso total. Por esto es impostergable plantear alternativas más sensatas, humanas y eficaces. En ese sentido, es aconsejable instaurar una política de reducción de daños que apunte a disminuir los graves perjuicios y a evitar los desmedidos costos producidos por el uso y abuso de las drogas. Bajo esta racionalidad, no se trata de eliminar por completo un fenómeno estructuralmente multifacético y humanamente inextinguible. Se trata, más bien, de reducir gradual, notoria y genuinamente su incidencia negativa para las personas, las familias y las sociedades. Diversas variantes de reducción de daños ya se aplican exitosamente en algunos barrios (el Goutte d’Or en París, por ejemplo), ciudades (Zurich, Baltimore, etc.), estados (California, New Mexico, entre otros) y países (Holanda) que son polos de demanda. El desafío es implementar esa política en los países cultivadores, procesadores y exportadores de drogas. Los principios que podrían guiar una estrategia de reducción de daños en los polos de oferta pueden ser: a) una política de recuperación de la legalidad en distintos ámbitos económicos y sociales para vencer la subcultura mafiosa vigente; b) una mirada de largo plazo alejada de las soluciones inmediatas y milagrosas; c) un énfasis en la protección de los ciudadanos y en la desarticulación del crimen organizado ligado al negocio de las drogas; d) el rechazo a la concepción del fenómeno de los narcóticos como un asunto militar de seguridad; e) el abandono del uso simbólico del derecho que crea más sanciones inaplicables; y f) la defensa de la cooperación efectiva en el campo internacional, ya que en este frente no hay salvaciones individuales. En cuanto a las políticas específicas, habría que plantear

resolución del caso colombiano precipite un desplazamiento a los países vecinos del lucrativo emporio ilícito de los narcóticos.

* Hace unos lustros en América Central, Contadora aportó una voz diplomática a una crisis básicamente política; en Colombia la nueva Contadora debería ir más allá y presentarse como fuerza dispuesta a presionar con una variedad de instrumentos una solución global al conflicto colombiano.

* En Centroamérica, Contadora evitó la propagación de un conflicto de baja intensidad por toda el área pero no contribuyó a forjar un nuevo pacto democrático en los estados con altos niveles de violencia; en Colombia, Contadora debe dejar en claro que no es conveniente que sólo se resuelvan los enfrentamientos armados y no se modifique la estructura de poder vigente.

II

El mayor dilema que enfrenta el presidente de Colombia, el Liberal disidente Álvaro Uribe, es recuperar la autoridad del Estado, o caer en el autoritarismo. El hecho de que la elección que le dio el triunfo tuviera como tema central la autoridad, hizo que esta fuera una decisión “hobbesiana”⁶. De allí la importancia que tuvo el tema de la recuperación

que la adquisición legal por parte de un fondo financiado por los principales centros de consumo y la destrucción simultánea y verificada de las cosechas de cultivos ilícitos por un período determinado (acompañado por una sustitución por productos legales con acceso a los mercados nacional e internacional), sería mucho más eficiente, económica y sana que la continuación de la inoperante táctica represiva de fumigación química de plantaciones. Ésta sólo ha reforzado la depredación ambiental y la corrupción oficial, dejando intacto el eslabón más crítico del negocio e inalteradas sus manifestaciones más violentas. De igual forma, habría que establecer que las acciones preventivas en defensa de los ciudadanos más vulnerables (campesinos, indígenas, jóvenes, pobres) y las acciones disuasivas contra los grandes barones del crimen y sus asociados, son más acertadas y eficaces en términos materiales y morales. Se debe ser compasivo con los desprotegidos de siempre e inflexible con los grandes delincuentes de turno. Las últimas ocho administraciones de Colombia han cumplido cabalmente con la lógica punitiva de la “guerra contra las drogas”. Hoy, la evidencia de su desatino nos ofrece la dimensión exacerbada y descontrolada del conflicto armado interno.

⁶ El Leviatán es quizás la obra más reconocida y citada de Thomas Hobbes (1588-1679). Allí describió y analizó las condiciones del orden; se trataba de superar la situación del

del monopolio de la fuerza para el Estado. Con una victoria convincente —Uribe (53%) obtuvo 22% más votos que su más inmediato contendiente, el Liberal oficialista Horacio Serpa (31%)— pero no masiva —pues Uribe obtuvo aquel total de sufragios en una votación con apenas 47% de participación electoral— no parece sensato interpretar el éxito de Álvaro Uribe como un “cheque en blanco” de la gran mayoría de los ciudadanos a favor de una política inflexible de “mano dura”⁷.

Ahora bien, después de un primer año de gestión, el dilema señalado sigue vigente. En esencia, Uribe debe evitar que Colombia devenga en un Estado fracasado —un *failed state* en clave anglosajona— incapaz de proteger a los individuos de las fuerzas violentas que los amenazan y de garantizar la legitimidad indispensable para evitar un colapso institucional. De hecho, el país es ya testigo de una mezcla de Estado fantasma, presente en ciertas áreas, y de Estado anémico, que consume sus energías combatiendo múltiples grupos armados.

Resolver aquel dilema exige fortalecer la gobernabilidad democrática. En ese punto se ubica la principal intersección de los intereses de Colombia y Sudamérica. Si los sudamericanos —en particular, los países de Mercosur— quieren cumplir un papel positivo en la situación colombiana

estado de naturaleza en la cual *homo homini lupus* (el hombre es el lobo del hombre). El Behemoth es probablemente uno de sus trabajos menos leídos y referidos. En ese texto, Hobbes se concentró en los horrores del desorden mediante el estudio de la guerra civil inglesa de 1640 a 1660. En esencia, buscaba mostrar la mezcla de “injusticia” y “locura” que deviene de tal circunstancia. Hobbes detalla y explica la disolución del poder, los equívocos del Estado, los desaciertos de las concepciones colectivas y la corrupción extendida del cuerpo político. Todo ello conduce a la anarquía; anarquía que se supera, en gran medida para él, reconstruyendo el Estado. Y en ese sentido, para Hobbes la reconstrucción estatal no pasa exclusivamente por elevar la capacidad coactiva y disuasiva del Estado. El sustento del poder político no se concentra o limita al ejercicio de la coerción. Ni siquiera el uso legítimo de la fuerza es condición suficiente para transitar del desorden al orden. Es indispensable observar y comprender entonces que “el poder del poderoso no se funda sino en la opinión y la creencia del pueblo”. Dicha obediencia, a su vez, se asienta en la medida en que existan “reglas infalibles” por un lado, y la “ciencia de la equidad y la justicia” por el otro. En Colombia, que conoce hoy la cara del Behemoth, la autoridad y no el autoritarismo resuelve su gran dilema histórico.

⁷ Mientras en los comicios de 1998 los colombianos mostraron su saturación con el conflicto armado, en la elección de 2002 el rechazo fue hacia un modelo de negociación —entre el gobierno del Presidente Pastrana y las FARC— visto y vivido por la ciudadanía como una farsa dramáticamente costosa. Aunque el triunfo de Uribe fue la expresión de un hastío frente a la insurgencia, también es una muestra de hartazgo frente a la violencia en general.

deben establecer un parámetro básico para orientar su aporte. De allí que resulte imprescindible hacer un seguimiento atento sobre la gestión específica del gobierno de Uribe. No se trata de un tema de encuestas transitorias, sino de un análisis de políticas concretas.

Ello podría tener como criterio rector lo que llamo la “prueba democrática”. Esta es una prueba sencilla que fija que toda decisión del ejecutivo debe ser evaluada de acuerdo a su contribución efectiva a un Estado democrático. Si una determinación gubernamental reafirma el imperio de la ley, asegura el uso legítimo de la fuerza, protege los derechos humanos de los desarmados o mejora las condiciones materiales de la sociedad, entonces la administración aprueba el *test*. Si, por el contrario, una decisión mina la democracia, debilita las instituciones, destruye conquistas alcanzadas en el plano de los derechos fundamentales o favorece los intereses de unos pocos, el gobierno pierde el examen.

Esta prueba es consonante con el pedido del presidente Uribe a la comunidad internacional en términos de no poner en igualdad de condiciones al gobierno y a la guerrilla, conteniendo la capacidad de la insurgencia para desplegar su “diplomacia paralela” y fustigando su recurso al terror. Los estados de Sudamérica no avalan a las organizaciones que recurren a prácticas terroristas en Colombia. Del mismo modo, los gobiernos sudamericanos buscan conocer más y mejor al gobierno colombiano que pretende mayor respaldo y asistencia.

En ese sentido, los resultados del cumplimiento o incumplimiento de la prueba democrática deberían ser categóricos. Si hay avances a favor del afianzamiento democrático del Estado, el apoyo y la cooperación externa deberían ser crecientes. Si hay retrocesos en desmedro de la democracia, la crítica y la limitación del apoyo externo deberían ser igualmente notorias.

Los parámetros de evaluación de la prueba democrática no deben ser dogmáticos ni ideológicos, sino rigurosos y precisos. Por ejemplo, la decisión de Uribe de convocar a un referendo que apunta a la modernización política aporta a la democracia; sin embargo determinados componentes del Estatuto Anti-Terrorista en discusión la socavan. El ministerio de Defensa ha presentado un trascendental “Libro Blanco sobre Política de Defensa y Seguridad Democrática” que contiene algunos principios y planes que podrían reforzar la democracia. Pero, paralelamente, desde el ministerio del Interior y Justicia se adoptan

posturas y medidas que se caracterizan por estigmatizar a la oposición no armada y antagonizar a los poderes públicos; fenómenos que enflaquecen la democracia. Lo anterior significa que la situación en el país está marcada por claroscuros; lo cual implica adoptar desde el exterior una mirada prudente y descartar aventuras belicistas.

Dichas aventuras resultan de un compromiso entre los sectores duros y moderadamente duros en Estados Unidos. Ese compromiso, en grandes líneas, apunta a que la “guerra contra las drogas” de origen estadounidense la libren primordial y frontalmente los propios colombianos y que la “guerra contra la insurgencia”, hoy *ad portas* de ser mimetizada con la “guerra contra el terrorismo”, descansa también sobre los colombianos, con algún grado de participación latinoamericana, acompañados por una retaguardia estadounidense que no necesita más soldados muertos en otro nuevo teatro de combate⁸. Washington está en

⁸ El Plan Colombia, en su versión estadounidense, desarrollado a partir de 2000 y equivalente a 1.319 millones de dólares, autorizó la presencia de hasta 400 asesores militares estadounidenses y la subcontratación de empresas de seguridad privada (antiguamente conocidas como mercenarios). El resurgimiento de las actividades mercenarias viene preocupando seriamente a la comunidad mundial. La inquietud por este tema llevó a que, durante los años ochenta, Naciones Unidas (ONU) se ocupara del mismo concibiendo la Convención contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios de 1989. La Convención entró en vigor en octubre de 2001 cuando 22 estados (Azerbaiján, Arabia Saudita, Barbados, Bielorrusia, Camerún, Costa Rica, Croacia, Chipre, Georgia, Italia, Libia, Maldivas, Mauritania, Qatar, Senegal, Seychelles, Surinam, Togo, Turkmenistán, Ucrania, Uruguay y Uzbekistán) la ratificaron. Sin embargo, ninguna de las potencias principales ha suscrito o aprobado dicho acuerdo multilateral; lo cual significa que en la práctica, la Convención de 1989 no se aplica. Durante la década de los noventa, la globalización en materia tecnológica, el debilitamiento del Estado en la periferia, la prolongación de las luchas armadas locales aun después del fin del conflicto Este-Oeste, el envejecimiento de las guerras civiles, y la privatización de la seguridad en los países industrializados y en las naciones en vías de desarrollo, alimentaron la participación de mercenarios en las confrontaciones internas. El fenómeno ha sido agudo en África; en particular en Angola, Chad, Guinea-Bissau, Etiopía, Eritrea, Liberia, Mozambique, República Popular del Congo, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán y Zaire. Nicaragua en Latinoamérica en los ochenta y Afganistán en Asia y la ex Yugoslavia en Europa durante los noventa, se suman a las experiencias violentas más traumáticas con fuerte participación mercenaria. En ese contexto, especialistas civiles y militares, así como organizaciones no gubernamentales han advertido sobre el incremento de las compañías de seguridad en Sudáfrica, Inglaterra y Estados Unidos que ofrecen servicios militares privados a empresas, gobiernos y grupos parainstitucionales. Entre las firmas más conocidas están la sudafricana *Executive Outcomes* (hoy desmantelada), la inglesa *Sandline International* y las estadounidenses *Military Professional Resources Incorporated (MPRI)* y *DynCorp*. El auge de estas compañías, la naturaleza de su vinculación con los estados en que se encuentran establecidas, la escasez de normas internacionales en este ámbito de los

condiciones de preservar un alto nivel de asistencia a Bogotá, pero Colombia no es Irak⁹.

III

La ligera aceptación en Argentina de que Colombia se ha convertido en epicentro de la “guerra contra el terrorismo” merece evaluarse con mayor atención. Por ello, deseo hacer tres precisiones breves (que, obviamente requieren un tratamiento más pormenorizado y amplio).

En primer lugar, el fenómeno del terrorismo requiere un análisis preciso y ponderado; con más razón cuando muchos estudios sobre el tema son conceptualmente pobres, políticamente intencionados y moralmente vacíos. Por ello, es fundamental recordar que el terrorismo no es un objetivo (nadie

negocios y los incontables efectos en los casos en que operan, han despertado una verdadera alarma mundial. Los peligros de la falta de regulación y control efectivos en este terreno ha quedado elocuentemente expresado en un informe de 2002 del *House of Commons* británico sobre las “*Private Military Companies*”: por lo general, no rinden cuentas a nadie, usurpan la soberanía de las naciones más débiles atravesadas por conflictos armados; se involucran en la explotación económica en los países donde intervienen; tienen un interés manifiesto —en especial de lucro— para la perpetuación de esos conflictos; se convierten en brazos clandestinos de los gobiernos en los cuales se originan; y generan problemas morales mayúsculos al legitimar el asesinato pago por encargo (*kill for money*) en vez de la lucha por una justa causa. En nuestro continente, el caso más reciente de involucramiento de este tipo de empresas en situaciones conflictivas se presenta en Colombia. En efecto, las dos compañías estadounidenses mencionadas actúan en ese país a modo de subcontratistas del Departamento de Estado y como parte del Plan Colombia de Washington. Según informó en su momento el periódico colombiano *El Tiempo* (16/4/01), *DynCorp.* y *MPRI* tienen “suculentos contratos” en el país andino. Hoy, cuando Estados Unidos no sólo no ha adherido a la Corte Penal Internacional (CPI), sino que además exige la firma de acuerdos bilaterales para que sus funcionarios y ciudadanos estadounidenses que actúen en el país con el que se haya establecido dicho acuerdo no sean acusados ante la CPI, es imperativo precisar los límites y alcances de las compañías privadas de seguridad. Se trata en últimas de que éstas no se conviertan en oscuras empresas de mercenarios impunes que se salvaguardan detrás de la “guerra contra el terrorismo”.

⁹ Si se observan los desembolsos efectivos de la ayuda de Estados Unidos a Colombia desde 1997 en adelante se obtiene lo siguiente: 1997, US\$ 88.560.000; 1998, US\$ 112.960.000; 1999, US\$ 317.560.000; 2000, US\$ 977.320.000; 2001, US\$ 230.330.000; y 2002, US\$ 502.110.000. El total acumulado concretamente brindado por Washington a Bogotá entre 1997-2002 ascendió a US\$ 2.228.840.000. Para 2003, el total requerido por el ejecutivo para aprobación del legislativo alcanzó a US\$ 755.750.000. Estas cifras pueden consultarse en <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>

obtiene siempre o preserva indefinidamente el poder a punta de terror), ni es una ideología (de derecha o izquierda); el terrorismo es un método. La insurgencia, cualquiera sea su orientación y en todo tiempo y lugar, recurre a la combinación de tres formas de combate: la lucha guerrillera, enfocada a producir bajas en los cuerpos de seguridad del Estado y a erosionar la voluntad del contrincante; la guerra convencional, que pretende alcanzar la formación de un ejército regular paralelo y confrontar al oponente a través de grandes unidades; y el terrorismo, que dirige la violencia hacia la población civil no combatiente. El terrorismo no es una modalidad de confrontación carente de propósito; su uso apunta a objetivos políticos que faciliten, en el largo plazo, la conquista del poder. Sin embargo, el recurso al terrorismo antes que una demostración de fortaleza, es la expresión de una debilidad estratégica. Como medio de lucha urbana es militarmente inefectivo, aunque resulte simbólicamente efectista: salvo la excepción de Yemen del Sur en 1967, no se conoce ningún caso de terrorismo urbano eficaz. En esa dirección, y dado que las FARC han incrementado notablemente el recurso al terror —en especial, urbano— pero, a su vez, no constituyen lo que algunos denominan “mega-terrorismo” (o “super-terrorismo”), cabe preguntarse acerca de una denominación pertinente para este caso. El uso de una u otra definición presenta problemas conceptuales y prácticos importantes. Siguiendo a Stepanova, sugiero calificar a las FARC como una “*organization involved in terrorist activities rather than a terrorist organization*”¹⁰. Ello expresa mejor la variedad de prácticas armadas de este movimiento y permite concebir la posibilidad eventual de una negociación política con él.

En segundo lugar, quien siga el drama colombiano se sentirá sorprendido que el actual gobierno haya culminado un acuerdo con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el grupo paramilitar de extrema derecha identificado como la organización terrorista número 36 en el listado sobre terrorismo internacional del departamento de Estado de Estados Unidos. Al parecer, no sólo Washington ha avalado la negociación con un grupo terrorista, sino que la embajadora estadounidense en Bogotá, Anne Patterson, ha señalado que su país se comprometerá a financiar la desmovilización de las AUC. Esto lleva a una pregunta central en el caso de Colombia: ¿por qué allí ha sido exitoso

¹⁰ Ekaterina Stepanova, *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict*, Estocolmo, SIPRI, 2003, p. 7.

el terrorismo? Al grupo armado más nacionalista, el Movimiento 19 de Abril (M-19) le sirvió, lo escucharon más (durante el gobierno de Virgilio Barco, 1986-1990) después de la toma y destrucción del Palacio de Justicia (1985) en pleno centro de Bogotá; a los narcotraficantes les sirvió pues lograron, mediante el terrorismo indiscriminado de finales de los años ochenta, una política de *plea bargain* (“política de sometimiento a la justicia”) a la colombiana durante el comienzo de la presidencia de César Gaviria (1990-1994); a la guerrilla de origen marxista, las FARC les sirvió, en particular a finales de los noventa cuando más recurrieron a prácticas de terror y lograron el inicio de un proceso de diálogo (finalmente fracasado) con el presidente Andrés Pastrana; y a los paramilitares les sirvió pues hoy se sientan a pactar con el gobierno, a pesar de haber cometido decenas de masacres de miles de civiles por más de tres lustros.

Y en tercer lugar, cabe reflexionar sobre lo que llamo la paradoja del intervencionismo. En ese sentido, cabe subrayar que la intervención armada en la guerra colombiana la promueve mucho más el Comando Sur estacionado en Miami (y no tanto por círculos de decisión en Washington) que las fuerzas armadas de Colombia (aunque algunos civiles sueñen con una salvadora intervención militar externa). El general James Hill en Estados Unidos y el presidente Álvaro Uribe en Colombia, han hablado mucho más de una participación militar externa en Colombia que Rumsfeld y Powell en Washington y que los principales comandantes militares en Bogotá. Por ello, es relevante consultar el reciente informe de 2003 del departamento de Estado de Estados Unidos sobre *Patterns of Global Terrorism* y dirigirse al voluminoso apéndice donde se señalan los principales actos terroristas ocurridos en todo el mundo durante 2002. Según el mismo, se produjeron sólo 5 hechos destacables en Colombia: 3 de ellos vinculados a secuestros de extranjeros y 2 a la voladura de oleoductos. Conviene recordar que en 2002 fueron masacrados miles de colombianos, se produjeron casi 3000 secuestros en el país y Álvaro Uribe fue objeto de un ataque directo el día de la inauguración presidencial.

Por todo lo anterior, Argentina se equivoca si confunde lo que sucede en Colombia y lo que allí hay en juego. Civiles y militares en el país deben entender que la guerra colombiana sigue teniendo un componente político y que lo prioritario es el fortalecimiento de la democracia. Colombia necesita una mayor gobernabilidad, pero no cualquiera: sólo una genuina gobernabilidad democrática resolverá su extenuante conflictividad armada.

Reseñas

Partidos Políticos de América Latina

Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg (editores)

Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001

Tres volúmenes: Países Andinos: 680 páginas; Cono Sur: 632 páginas y México, Centroamérica y República Dominicana: 776 páginas

Virginia García Beaudoux

La investigación sobre los partidos políticos en América Latina ha estado centrada en aspectos bastante distintos a los relacionados con su organización interna. Durante muchos años, los analistas se han preocupado más por cuestiones vinculadas con la relación de los partidos con su entorno que por los procesos y actividades que se desarrollaban internamente. La principal consecuencia de ello ha sido que durante mucho tiempo las organizaciones fueran unas desconocidas, por lo menos para los académicos, lo que llevó a muchos a poner en duda su capacidad movilizadora, de representación político-social y de articulación de intereses.

En los últimos años, diversos analistas comenzaron a hacerse una serie de preguntas, que respondían a diferentes problemas analíticos vinculados con las organizaciones partidistas. Para responder a estos interrogantes, un equipo de investigación de la Universidad de Salamanca, dirigido por Manuel Alcántara Sáez, coordinado por Flavia Freidenberg y financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España entre los años 1997 y 2001, organizó un proyecto de investigación denominado *Partidos políticos y Gobernabilidad en América Latina*. Los prin-

cipales resultados de dicha investigación pasaron a conformar el contenido central de una obra de tres volúmenes sobre las estructuras, rendimiento y funcionamiento de los partidos políticos latinoamericanos de 18 países. Los volúmenes están organizados en función de criterios regionales: Países Andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela); Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay) y México, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá) y República Dominicana. Se analizan 56 partidos a partir de un entramado analítico homogéneo de carácter comparado, contemplando las mismas dimensiones y variables, con el objeto de presentar datos primarios, cerrados en el año 2000, que posibiliten en una segunda etapa la realización de estudios en niveles empírico-explicativos que permitan conocer los elementos que diferencian a unas organizaciones de otras.

Las principales propuestas realizadas por esta obra han generado ricas aportaciones al estado de la cuestión sobre las organizaciones partidistas. Respecto a la pregunta sobre *qué son las organizaciones partidistas* y cuáles son las dimensiones analíticas que hay que tomar en cuenta cuan-

do se estudian las organizaciones, se definió a los partidos como *sistemas políticos en miniatura*, con un conjunto de reglas y normas, escritas o consuetudinarias, que establecen el tipo de interacción que debe darse en el interior del mismo y en relación con el entorno; que eligen a sus representantes a partir de un sistema electoral propio, que reclutan a sus miembros, que cuentan con sus propios poderes de toma de decisiones y que tienen su sistema de resolución de conflictos internos específico. Todo ello muchas veces diferenciado de otros partidos y de las reglas del sistema político. En este sentido, los partidos son *mini sistemas* integrados por actores internos que compiten por ganar el control de sus cuerpos de gobierno e influencia sobre la vida partidista así como también luchan por ganar el control del sistema político general. A partir de este marco se sostiene que las organizaciones partidistas poseen una doble naturaleza, ya que cumplen una función instrumental, en la medida en que se construyen para la consecución de fines externos y, por otra, son escenario de la interacción de actores, reglas y estructuras.

Los editores sostienen además que los partidos actúan en un escenario multivariado, esto es, en un ámbito de carácter interno como en otro externo, que a su vez pueden ser subdivididos en arenas de actuación. El *ámbito interno* comprende a los individuos y, en su caso, a los grupos de los que está compuesto, y las estructuras, normas y organismos creados para la toma de decisiones, el gobierno y la dirección del partido. Todos los partidos políticos, hasta los más pequeños, necesitan establecer un mínimo de estructuras y reglas que les permita encuadrar a sus miembros y organizar sus actividades, tomar decisiones acerca de sus propuestas políticas y estrategias electorales. El

ámbito externo de la organización no se refiere necesariamente a actores, estructuras o reglas distintas a las de la organización interna, pero sí a un prisma diferente a través del cual observarlos. Se trata del vínculo entre los partidos y su entorno y sobre el papel y actividades desempeñadas por determinados actores y organismos del partido en los ámbitos en los que éstos actúan. Algunos dirigentes pueden pertenecer simultáneamente a diferentes ámbitos (que pueden referirse a niveles de gobierno distintos: estatal, regional, municipal, etc.), pero otros sólo participan en uno de ellos. La naturaleza del proceso político puede variar tan extensamente que observadores del mismo partido en diferentes arenas pueden concluir que están observando partidos diferentes. En este sentido, muchas veces el conocer cómo trabaja un partido está determinado tanto por la correlación de fuerzas internas como por la situación externa en la cual estos actúan. Por tanto, los cambios que se den en ese ambiente generarán necesariamente algún tipo de modificación (adaptación, cambio) en la organización y en su vida interna.

Cuando el partido se comporta en el ámbito externo uno puede verlo como una *organización de gobierno*, como una *organización electoral* o como una organización en la que sus miembros participan en el Congreso o Asamblea Legislativa. En tanto, cuando se analiza la vida interna se debe pensar en el partido como una *organización burocrática*, esto es, el escenario donde interactúan los individuos y los grupos de los que está compuesto el partido en un entramado de estructuras, normas y organismos creados para la toma de decisiones, el gobierno y la dirección del partido. Finalmente, toda organización partidista es también una *organización de miembros voluntarios*, a pesar de que esta cara de los

Reseñas

partidos sea en ocasiones la menos tomada en cuenta en la correlación de fuerzas internas. La base del partido, aquellos que trabajan por él de manera voluntaria (o muchas veces a cambio de incentivos solidarios y/o instrumentales) integrada por afiliados, simpatizantes y militantes, interactúan en este nivel. Pero precisamente la observación de los partidos latinoamericanos evidencia una disminución cualitativa de esta arena del partido debido a la preferencia por estrategias electorales de parte de las élites partidistas frente a la movilización intensiva de militantes.

Respecto a la pregunta sobre *cómo son las organizaciones partidistas de América Latina*, la respuesta de la obra va en direcciones específicas, observables de una manera más sencilla a partir de un artículo de corte comparado presentado al final de cada volumen donde se exponen de manera sistemática los datos contenidos en cada capítulo. Tras la lectura y análisis de los datos, se puede sostener que los partidos latinoamericanos cuentan con una estructura continua, con altos niveles de infraestructura e intensa actividad interna y con altos niveles de infraestructura burocrática, según las percepciones mayoritarias de los militantes y las reglas de juego formales partidistas. En la práctica, los partidos no sólo son lo que las reglas formales dicen sino que sus prácticas están sujetas a reglas no formales que imprimen una dinámica especial al comportamiento partidista.

Asimismo, los datos muestran que los miembros de los partidos tienen una concepción espacial de la política toda vez que consiguen ubicarse en la escala de tipo Likert de diferentes gradaciones, en términos de izquierda-derecha, así como también ubican a sus partidos y a diferentes líderes políticos en dicha escala. Esto per-

mite afirmar que los partidos políticos de la región se diferencian ideológicamente y, por tanto, que esta variable, junto al tipo de liderazgo existente dentro de la organización, el modo en que la misma fue creada y los niveles de disciplina interna discriminan entre diferentes tipos de agrupaciones en la región. Esto significa que no todas las organizaciones partidistas son iguales, ni fueron creadas de la misma manera ni desarrollan las mismas estrategias para maximizar sus beneficios en el ámbito electoral, legislativo o electoral. Por ello, al momento de estudiarlas hay que tomar en cuenta una serie de variables discriminantes como las orientaciones ideológico-programáticas de sus miembros, la estructura de autoridad, el tipo de relaciones entre los órganos internos y con agrupaciones de su entorno, el tipo de liderazgo y la gestión gubernamental.

Finalmente, cabe destacar que esta obra es un aporte esencial en el estudio de las organizaciones de partidos de América Latina, toda vez que cubre un área de investigación inexplorada hasta el momento, en la que los autores alcanzaron muy satisfactoriamente los objetivos propuestos inicialmente, consiguieron responder sistemáticamente a una serie de interrogantes cruciales en la investigación sobre partidos, y plantearon un racimo de líneas de trabajo que deben ser profundizadas. Esta obra es excepcional por la cantidad de la información presentada, por la calidad de la misma y por la manera en la que está organizada. Los tres volúmenes de *Partidos Políticos de América Latina* deben ser considerados como un punto de partida, de lectura obligada, para aquellos interesados en el estudio de las organizaciones partidistas y de la política en general en América Latina.

El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal

Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina (h.) (compiladores)

Homo Sapiens Ediciones y Konrad Adenauer Stiftung, Rosario, 2002, 516 páginas

Victoria Gobbi

¿Cuál es la realidad de los partidos políticos en América Latina? ¿De qué manera impactaron los procesos de consolidación democrática y las reformas neoliberales sobre los partidos y sobre los sistemas de partidos? Estas son algunas de las preguntas que recorren este trabajo colectivo, donde cada uno de los autores intenta rastrear las razones que dan cuenta de la actual configuración partidaria en la región. Con este objetivo, el libro está organizado en dos partes principales, cuya intención es la de combinar los principales desarrollos conceptuales y el conocimiento en profundidad de casos nacionales. Dada la cantidad de información que contiene el volumen, resulta ser un importante libro de consulta. Por lo tanto, se hace difícil realizar comentarios generales, lo que obliga a hacer un análisis más detallado de la temática que aborda cada artículo.

En la introducción al libro (“Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?”), Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo analizan, a través de una revisión de los recorridos históricos de las configuraciones partidarias en América Latina, la difi-

cultad de su estructuración política. Con este fin, estudian los déficit que obstaculizan la institucionalización política, concluyendo que los partidos resolvieron los dilemas a los que se enfrentaron a través de una sucesión de “fugas” donde “el patrón predominante fue el tratar de resolver dichos dilemas a través del abandono de la fórmula vigente y su reemplazo por una radicalmente diferente” (p. 29). De esta manera, los problemas estructurales no se han resuelto sino que se han ido acumulando unos sobre otros.

La primera parte del libro, denominada “Perspectivas Comparadas”, comienza con un artículo de Juan Manuel Abal Medina (h.), “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en el cual el autor se aboca al análisis de los principales enfoques del estudio partidario así como a las más relevantes discusiones contemporáneas y a los acuerdos que existen al respecto. Con esta intención, aborda de manera acabada aspectos tales como las definiciones existentes de partidos políticos, los modelos de partido, su organización y los sistemas par-

tidarios. Da cuenta de la extensa bibliografía que aborda el estudio partidario, teniendo en mente el hecho de que las tipologías propuestas por los distintos autores surgen a partir de la variable que cada uno de ellos evalúa como más relevante para echar luz sobre ciertos aspectos de los partidos políticos.

En su artículo “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana” Kenneth Roberts propone una nueva tipología de los sistemas de partidos, basado en sus estructuras de clivaje y en su modo de articulación partido-sociedad en su devenir histórico, durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Distingue así entre sistemas de partido elitistas y de movilización obrera, y cómo cada uno fue afectado de manera diferente por la crisis de la ISI y por la consecuente aplicación de reformas estructurales. En su conclusión, argumenta que la transformación de la representación política derivó en una “reoligarquización” de la misma, producto de tres tendencias en la actual competencia partidaria: la desinstitucionalización de la representación política, su des-masificación y la verticalización de los lazos entre partido y sociedad.

Eusebio Mujal-León y Eric Langenbacher (“El Estado-partido europeo de posguerra: posibles lecciones para Latinoamérica”) identifican las fortalezas y desafíos del Estado de partidos europeo con el fin de transformarlas en lecciones para América Latina, concluyendo que las lecciones de Europa demuestran que “las estructuras inclusivas, consensuales y activistas del Estado de partido son la clave” (p. 113)

En su artículo “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas” Joseph Colomer analiza los efectos políticos de la introducción de las elecciones primarias para la selección de candidatos presidenciales en cuatro países de América Latina a finales del siglo XX, tomando el caso de Estados Unidos como referencia. La hipótesis que sostiene el autor es que un aumento en la participación en las elecciones primarias tiende a favorecer la selección de candidatos impopulares o posibles perdedores, argumentando que un nivel alto de participación aumenta la influencia de activistas y votantes con preferencias minoritarias entre el electorado, y esto aumenta la distancia entre el ganador de la elección primaria y la preferencia del votante medio. La paradoja partidaria reside en que reglas de organización partidaria más inclusivas pueden disminuir el apoyo partidario.

En la segunda parte de libro, denominada “Casos Nacionales”, es posible agrupar las experiencias en tres tipos de casos. En un polo, está Brasil, donde el sistema de partidos está en proceso de consolidación. Al menos, así lo plantea Rachel Meneguello en “El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985-1998)”. La autora articula teoría y descripción empírica para realizar una lectura positiva del proceso de consolidación del sistema de partidos brasileño. Partiendo de una crítica a las nociones clásicas de consolidación y desarrollo partidario, propone una concepción ampliada de los partidos políticos, a la que denomina “tridimensionalidad interactiva de los partidos”.

Así, una de las características principales del periodo “está dada por el funcionamiento de una dinámica circular entre el impacto de la participación de los partidos políticos en el gobierno sobre la arena electoral y el impacto de la arena electoral sobre la relevancia de los partidos para los gobiernos” (p. 227), y es a través de este círculo virtuoso que los partidos se desarrollan, fortalecen y consolidan en el sistema político brasileño.

En el polo opuesto se encuentra la experiencia de Perú, donde se ha dado una desestructuración del sistema partidario. El caso es analizado por Martín Tanaka (“Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de su reconstrucción”) y analiza la situación de los partidos políticos peruanos en la etapa autoritaria del gobierno de Fujimori, entre 1992 y 2000. Durante este lapso de tiempo, el sistema partidario peruano fue destruido, debido principalmente al carácter des-institucionalizante del fujimorismo pero también debido a que los partidos tradicionales no fueron capaces ni de limitar los rasgos autoritarios del gobierno de Fujimori ni de constituir una opción electoral alternativa ante el colapso del régimen.

Entre el caso de Brasil y el de Perú, están los de aquellos países donde persiste estabilidad y crisis. En el caso de Argentina, Ana María Mustapic (“Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”) realiza una narración histórica de la sucesión peronista. Lo que le interesa ver a la autora es cómo siendo un partido carismático en su origen logra sobrevivir al carisma de su fundador e institucionalizarse. Juan Manuel

Abal Medina (h.) y Julieta Suárez Cao en “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático” analizan el sistema partidario argentino recurriendo a una tipificación del sistema de partidos basado en cuatro propiedades que les permiten distinguir dos momentos en el sistema partidario argentino: durante el primero (1916-1983) coexiste un régimen político inestable con un sistema de partidos estable, donde la estructura de competencia fue cerrada y predecible. A partir de 1983, la estructura de competencia partidaria se volvió abierta e impredecible. A pesar de contar con un régimen político estable, los autores se cuestionan sobre los efectos que un sistema partidario inestable pudiera tener sobre una democracia vulnerable como la argentina.

En “Sistemas de partido y neopopulismo en Bolivia” Fernando Mayorca se pregunta por las razones del agotamiento de la fase de estabilidad del sistema partidario en ese país. A través de la distinción de tres fases del sistema partidario y del análisis de los clivajes que fueron reordenando la configuración partidaria, el autor encuentra que tanto la crisis de los partidos neopopulistas como la pérdida de credibilidad de los partidos (consecuencia de la insatisfacción ciudadana con la implementación de la reforma política) son factores centrales de ese agotamiento.

En el caso de Chile, Tomás Moulián (“El sistema de partidos en Chile”) compara el sistema de partidos de 1932-1973 con el actual y analiza las características del imperante desde 1990. Si bien el efecto polaridad fue eliminado (por la adopción de un sistema electoral

binominal) la autoprivación de discursos ideológicos de la izquierda generó una configuración en que los partidos relevantes gozan de un consenso básico respecto a los fines. Al mismo tiempo, el creciente copamiento del campo político por las dos grandes coaliciones y la ausencia de alternativas políticas en los extremos hacen que aun cuando el sistema partidario chileno goce de estabilidad, también se haya “calcificado”.

Andrés Dávila Ladrón de Guevara y Felipe Botero Jaramillo estudian el caso de Colombia en “La compleja modernización de los partidos más antiguos de América Latina” contrastando y revisando críticamente la bibliografía desde la cual se suele estudiar a los partidos colombianos (partidos en crisis vs. partidos en auge). Argumentan que tanto el Partido Conservador como el Partido Liberal siguen teniendo vigencia y presencia indiscutible en la arena política colombiana pero que “el control sobre el sistema político y sus mecanismos de funcionamiento, acceso y conservación del poder ha sufrido modificaciones”, cambios tanto de las reglas del juego político como transformaciones de la sociedad (p. 290). Sin embargo, los partidos han sabido adaptarse y apropiarse de los nuevos contextos para conservar el control político, aun cuando perdieron capacidad en canalizar los conflictos sociales y el control hegemónico que históricamente habían tenido.

Soledad Loeza (“El tripartidismo mexicano: el largo camino hacia la democracia”) estudia la transición mexicana, entendida como “el paso de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista” (p. 295). La intención de la autora es reconstruir el

papel de los partidos en este proceso de transición, enfatizando el desarrollo del PRI, el PAN y el PRD. Las tensiones en las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en el tripartidismo dan a entender que la dinámica del sistema de partidos vigente no hace posible la distribución tripartita del poder.

El caso de Uruguay, en cambio, muestra signos de estabilidad. Alicia Lissidini en “Uruguay y la centralidad de la política” se propone dar respuesta al interrogante de por qué la política sigue siendo central en Uruguay y por qué los partidos políticos uruguayos son todavía mecanismos legítimos de expresión y representación y cumplen con la función de gobernar. La autora propone al respecto dos hipótesis que desarrolla a lo largo del artículo. En primer lugar, la respuesta se relaciona con cómo se configuró originalmente el sistema partidario y su vinculación con el Estado. A pesar del quiebre institucional en 1973, la política no perdió centralidad con la redemocratización. El Frente Amplio, principal actor en este proceso y principal defensor de la estatalidad, dotó de sentido a la política, ya que “el debate político se ha recreado fundamental, aunque no exclusivamente, con la presencia electoral y política del Frente” (p. 376).

Si bien hasta hace poco Venezuela era considerado el país más fuertemente institucionalizado de América Latina, los últimos años han demostrado que lo presagiado es más aparente que real y que el sistema partidario venezolano, tal como se daba, está en descomposición. Alfredo Ramos Jiménez en “Partidos y sistemas de partidos en Venezuela” distingue tres fases principales en el desarrollo del sis-

tema partidario para ilustrar las transformaciones que ha sufrido el mismo y para poner en relieve los clavajes que lo han estructurado. Aquello que identificaba a Venezuela como modelo exitoso, ese bipartidismo estable, ha devenido, acentuado por el gobierno de Chávez, en un pluripartidismo polarizado (equivalente, según el autor, a un multipartidismo moderado en la tipología de Sartori) y en una democracia de carácter plebiscitaria que, junto a la debilidad de los partidos de oposición, obstaculiza “todo esfuerzo autónomo de estructuración de partidos” (p. 408). En sintonía con el artículo de Ramos Jiménez, Thais Maingon (“La sentencia del desastre”) se aboca en este caso al gobierno de Chávez y en particular a los efectos que la manifestación del 11 de abril de 2002 desató sobre el futuro de la democracia en Venezuela. El presagio no es positivo: “la confrontación puede comenzar en cualquier momento, porque ya él (Chávez) no tiene el silbato para comenzar el partido. No se sabe quién va a pitar el inicio de un desastre” (p. 420).

En el Post-Scriptum, Juan Abal Medina (h.) y Julieta Suárez Cao (“Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos de la última década”), presentan los elementos más importantes de la evolución de los partidos en la última década del siglo pasado. Su análisis está basado en los contenidos de los capítulos de caso y en los datos del anexo en el libro. Durante la década mencionada, la evolución de los sistemas de partidos en América Latina fue dispar. A través de la operacionalización de las variables de estabilidad e

institucionalización, el artículo identifica tres senderos que siguieron los sistemas partidarios (estabilización, debilitamiento y derrumbe) ubicando en cada categoría a los países estudiados en el libro. La conclusión de los autores es que, a pesar de que la década del '90 aumentó las brechas entre los sistemas partidarios —donde algunos se han consolidado y otros se han desestructurado— el elemento común entre ellos sigue siendo un cierto “malestar social con los partidos que, en muchos casos, se trasladó a la política misma” (p. 433).

En la parte final, el libro cuenta con un anexo político electoral (“Evolución estadística de los sistemas de partidos en América Latina”) a cargo de Flavio Fuertes y Juan Pablo Micozzi, de gran utilidad por la cantidad de datos recabados y por la sistematización de los mismos.

Esta compilación de artículos es un libro de consulta importante para todos aquellos interesados en los partidos latinoamericanos. A pesar de la pluralidad de enfoques y de la disparidad de cada experiencia nacional, el libro logra articular el eje de discusión en torno a las transformaciones acaecidas en las distintas configuraciones partidarias. Los artículos de perspectivas comparadas representan otra forma de reflexionar acerca del mismo eje, complementando y enriqueciendo la discusión. Finalmente, los trabajos introductorios y de conclusión reorganizan y refuerzan la coherencia interna de todo el volumen.

La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas

Theotonio Dos Santos

Plaza Janés, Buenos Aires, 2003, 176 páginas.

Mariana Souto Zabaleta

En este trabajo Dos Santos reúne una serie de artículos de su autoría para presentar con amplitud y especial originalidad no sólo los aportes realizados por la teoría de la dependencia sino también, y muy especialmente, el debate teórico que la misma ha suscitado en el campo de las ciencias sociales. La amplitud deviene de la mirada retrospectiva que el autor propone. Se trata de una mirada a partir de la cual se va construyendo una suerte de mapa que reúne y da sentido a las variadas vertientes que alimentan esta teoría. La especial originalidad emerge en virtud de dos circunstancias privilegiadas en términos del producto final que nos brinda Dos Santos: el momento histórico desde el que nos habla, y el hecho de ser considerado, como él mismo lo indica, uno de los defensores de las corrientes más radicales de la teoría de la dependencia. Ambas circunstancias llevan a que el “balance y las perspectivas” que nos aportan su trabajo se constituyan en una instancia de lectura obligada para quienes busquen una evaluación amplia de la teoría de la dependencia y de su importancia para la producción teórica de las ciencias sociales.

El autor inicia su recorrido presentando el marco teórico e histórico en los

que emerge la teoría de la dependencia. En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial el autor nos recuerda la aparición de una vasta literatura científica bajo el título general de “teoría del desarrollo” que, en términos generales, explicaba el atraso de los países subdesarrollados a partir de los obstáculos existentes en ellos mismos para su desarrollo y modernización. Frente a esta perspectiva, la teoría de la dependencia emerge en América Latina en la década del ‘60 abriendo el camino para una comprensión del desarrollo y del subdesarrollo como resultados históricos del propio capitalismo. La historicidad como elemento central de análisis permitió a los teóricos de la dependencia abandonar una concepción lineal del desarrollo atendiendo a las circunstancias especiales que ciertos países enfrentaban limitados por su dependencia económica y política de la economía internacional. Así, en términos de Dos Santos, la teoría de la dependencia “... representó un esfuerzo crítico para comprender las limitaciones de un desarrollo iniciado en un período histórico en que la economía mundial ya estaba constituida bajo la hegemonía de enormes grupos económicos y poderosas fuerzas imperialistas” (24). A partir de aquí el autor, acudiendo a

una serie de trabajos que sistematizan antecedentes e ideas centrales de la escuela de la dependencia y a un breve recorrido a través de los debates que se fueron generando en su seno, llega a nuestros días para realizar el anunciado balance. En sus palabras la evolución de la economía internacional "...muestra que la agenda colocada al orden del día por la teoría de la dependencia continúa siendo de gran actualidad, a pesar de los cambios fundamentales ocurridos en el período" (p. 42). Para el autor, esos cambios son consecuentes con las tendencias señaladas a fines de la década del '60 resaltando más que nunca que la problemática del desarrollo y del subdesarrollo necesita ser analizada dentro del proceso de evolución del sistema económico mundial. Así Dos Santos percibe que los cambios teóricos y metodológicos iniciados en la década de 1960 tienen un alcance mucho mayor del que se pensaba. Este "rescate" lleva al autor a enfatizar la necesidad de discutir el impacto internacional de los estudios sobre la dependencia de modo de estar en condiciones de comprender sus posibilidades y sus límites teóricos en la actualidad. A tal fin analiza los debates a que dio lugar la literatura sobre la teoría de la dependencia en las décadas posteriores, con eje en las diferentes concepciones acerca de la dependencia y el desarrollo en el pensamiento social latinoamericano, y el direccionamiento de los teóricos de la dependencia hacia el análisis y profundización del estudio del sistema económico mundial.

Llegado el autor a la instancia de la "ofensiva neoliberal y su crisis" dedica la última parte de su libro al análisis de los fundamentos teóricos del gobierno de Cardoso en Brasil, y lo que él llama "nueva etapa de la polémica sobre la teoría de la

dependencia". Para Dos Santos la posición política actual de Cardoso refleja claramente una evolución coherente de sus concepciones sociológicas y políticas. En sus propios términos: "al igual que gran parte de los libros publicados en aquel entonces, se dirige a una polémica explícita con mis trabajos ... No puedo, entonces, dejar de agregar mi testimonio a la amplia literatura que se viene publicando sobre el pensamiento y las posiciones políticas de Fernando Henrique Cardoso" (p. 104). El autor manifiesta sentirse obligado a "dar continuidad a esa polémica por representar, en el plano de las ideas, el embate real, en el plano político sobre los destinos de Brasil y de los países dependientes" (p. 104). Así, el autor revisa las divergencias teóricas entre ambos, desde la inicial polémica en torno al desarrollo dependiente hasta la más actual discusión en torno a las políticas económicas y la cuestión democrática. La presentación de las divergencias incluye críticas severas a Cardoso por ciertos "silencios" y por el intento de atribuirse la autoría solitaria de la teoría de la dependencia.

Si bien se trata de un libro breve, frente a la amplitud de la tarea que se propone, resulta una obra atractiva en la búsqueda de una mirada actualizada de los aportes de la teoría de la dependencia. Más allá de las críticas concretas a algunos de sus postulados y diagnósticos es innegable el potencial disparador de reflexiones que la teoría de la dependencia ha tenido en el pensamiento social latinoamericano. Dos Santos, en los párrafos finales de su trabajo, pronostica una larga vida a esta teoría "a pesar del entierro prematuro" al que se la quiso condenar. Para el autor la reedición de sus libros, y el aumento de los seminarios, publicaciones y debates sobre ella, son pruebas de su vigencia.

Introducción a la ciencia política (Nueva versión)

Julio Pinto (compilador)

Eudeba, Buenos Aires, 2003, 388 páginas.

Miguel A. Rossi

Nada más preciso que las palabras de Gianfranco Pasquino para caracterizar la obra en cuestión. El politólogo italiano enfatiza en la introducción que, “un manual sirve para proveer una síntesis actualizada y convincente, fiel, más estimulante, de cuanto se sabe en una disciplina científica y académica. Si logra concretar esto, sirve también para estimular profundizaciones, para promover nuevas investigaciones, para reflexionar sobre las teorías”. De este modo, las páginas de este manual se nos ofrecen escritas en el tiempo del *kairós*, con un sentido y tiempo cualitativo, tiempo que supone todo proceso de aprendizaje que realmente se precie de tal y que, por otra parte, no sólo no anula la presencia real del profesor o los profesores en el aula, sino que adquieren plenitud de sentido, en diálogo con sus destinatarios: los alumnos. De ahí la importancia de una nueva edición que contempla aspectos y matices en aras de una renovada actualización.

¿Cómo encarar una reseña del mismo? En honor a la verdad no es una actividad nada sencilla. Nos angustia de entrada asumir un reduccionismo que tal vez, arbitrariamente, destaque algunos aspectos y silencie o margine otros, al

tiempo que somos conscientes que la brevedad se nos impone. Por ello mismo, nuestra pretensión es sencilla: enunciaremos claves significativas que, bajo criterios lógicos y epistémicos de los propios autores, inviten al mundo de los posibles lectores a confrontarse con sus sustanciosas páginas. De este modo, el sentido de nuestra reseña gira en torno a poner en evidencia dicho entramado.

Un primer aspecto que se impone, estaría dado por la propia estructura lógica del respectivo manual que, en principio, habla por sí misma: el primer capítulo está escrito por su compilador, Julio Pinto que, precedido por una visión de la totalidad, se ocupa de la ciencia política en cuanto tal, no sólo en lo que atañe a su propia especificidad sino también a su transcurrir y metamorfosis a lo largo de la tradición del pensamiento de Occidente. Uno de los puntos a destacar, que toca nuestra contemporaneidad, es la forma entusiasta en que el autor destaca la preponderancia de la reflexión filosófica hermenéutica, como un nuevo punto de inflexión en el abordaje de las ciencias sociales y especialmente de la ciencia política. Así, en el contexto de la década '60-'70 y a partir

de las improntas de Gadamer, Habermas y Ricoeur, Pinto muestra cómo se produce “una aproximación a los fenómenos sociales y políticos muy distinta de la que habría caracterizado a las ciencias sociales desde su fundación”. Por ende, enfatiza como un aspecto esencial del debate contemporáneo de las ciencias sociales, el retorno de la filosofía desde la mediación hermenéutica. En consecuencia, una de las preguntas subyacentes en este diálogo significativo, pregunta que nos sigue interpelando, radica en la importancia o no del carácter prescriptivo de las ciencias sociales. Vale decir, ¿hasta qué punto las ciencias sociales y más precisamente la *episteme* política puede o debe renunciar a un horizonte regulativo?

A su vez, Pinto indaga en los supuestos, alcances y limitaciones del neoinstitucionalismo aplicados a los estudios politológicos. Lo importante de este ítem, no sólo estriba en las implicancias del apartado en sí mismo, sino en la forma en que el politólogo —aunque de manera potencial— se posibilita y nos posibilita un camino dialógico para el horizonte de la ciencia política, en tanto dichas vertientes, la interpretativa y la neoinstitucionalista, pueden alcanzar un entrecruce fecundo, del cual, sin lugar a dudas, las ciencias sociales no pueden prescindir.

El segundo capítulo —yendo de lo general a lo particular— fue escrito por Pablo Bulcourf y Martín D’Alessandro. La propuesta de los autores es emprender un recorrido histórico por la ciencia política en la Argentina, sus particularidades y su vinculación con los escenarios disciplinares extranjeros. En lo que respecta a concebir una ciencia po-

lítica, enfatizando en el aspecto de ciencia, los autores parten de dos supuestos que además de compartirlos, consideramos fundamentales, a saber: a) concebir a la ciencia como una construcción social; b) partir de la noción —en lo que atañe al aspecto gnoseológico— de “acumulación compleja”, lo que supone un desarrollo del conocimiento no lineal, cruzado e incluso a veces fragmentado, del conocimiento científico. El capítulo gira en torno a estas premisas, denotando una riqueza en las fuentes seleccionadas y en los datos proporcionados a todo lector que quiera reconstruir la memoria de la ciencia política en la Argentina: a) publicaciones de ciencia política, haciendo hincapié en las más relevantes; b) instituciones y organizaciones dentro de las cuales se crea y reproduce el conocimiento disciplinar; c) datos referidos a los itinerarios personales de algunos destacados politólogos argentinos. Resulta obvio que el desarrollo del capítulo gira en torno a un cuidadoso desarrollo de las premisas anteriormente esbozadas. Aspectos — todos ellos— que hacen a la conformación identitaria de la disciplina en nuestro país. Explicitados los dispositivos formales, sólo nos resta invitar a los posibles lectores a completar nuestra tarea.

A partir del tercer capítulo, dicho manual se adentra en temáticas específicas de la ciencia política. Juan Manuel Abal Medina (h) y Facundo Patricio Nejamkis se abocan a la problemática del Estado. Lo interesante del presente capítulo es la explicitación y análisis de determinadas categorías teórico-políticas, tales como: dominación, centralidad, territorio, burocracia, que constituyen el horizonte concomitante de sentido a par-

Reseñas

tir del cual se alcanza una comprensión profunda de la categoría de Estado a partir de la metamorfosis que sufre a lo largo del transcurrir histórico: del Estado de derecho a la era de la globalización. Uno de los supuestos básicos de los autores estriba en el estrecho vínculo entre la noción de Estado y régimen político. Al respecto, los autores sostienen —incluso a nivel hipotético— que ambas instancias constituyen una relación interactiva. Se destaca —según nuestra apreciación— la rigurosidad categorial de la que son depositarios los respectivos autores que, sin desmedro de un posicionamiento didáctico, contribuye también para que los alumnos incorporen categorías esenciales de la teoría y ciencia política, posibilitando consecuentemente una superación de instancias meramente descriptivas.

El cuarto capítulo, realizado por Mariana Vázquez, atiende a la cuestión de la integración regional como proceso de la construcción político-institucional. Dicho trabajo da cuenta de la eclosión de una nueva “cartografía” motivada por acuerdos de integración regional que se han consolidado o proyectado en años recientes. Vázquez estudia el caso específico de la Unión Europea, abordaje que toma en cuenta varias dimensiones: política, jurídica, institucional, etc. Luego toma el caso específico del Mercosur; así, se vale de ambos ejemplos para plantear una perspectiva de política comparada. Las consideraciones finales son sobre la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional, sobresaliendo, especialmente —desde nuestro criterio— la cuestión del rol de la soberanía ligado al concepto del Estado-nación. Relación de vital importancia para

nuestro presente y que nos marca una actual encrucijada. Se destaca del escrito la armoniosa combinación didáctica y el sesgo de un estudio específico en dicha problemática.

El quinto capítulo, confeccionado por Javier Zelaznik, profundiza en la temática del gobierno. Discute la ambigüedad conceptual que conlleva la propia noción de gobierno; ambigüedad, que podemos denominar estructural y que atañe, sobre todo aunque no exclusivamente, a la dinámica del universo social. Al respecto, el autor sostiene en relación a la elaboración de toda instancia conceptual y, aplicada a la noción de gobierno en particular, que “la connotación del concepto dependerá de la subjetividad de quien lo construya, y del grado de relevancia que le asigne a los diferentes elementos que lo comprenden”. Por lo tanto, es necesario dar cuenta de la interrelación entre las dos instituciones fundamentales que intervienen en el proceso de toma de decisiones en los regímenes políticos democráticos: poder ejecutivo y poder legislativo. En consecuencia, el autor se concentra en la distinción entre gobierno parlamentario, presidencial y semi-presidencial y sus intrincadas relaciones. No obstante, es importante señalar que la idea de gobierno no se identifica unívocamente para Zelaznik con el modelo democrático de gobierno. Se destaca del capítulo, independientemente de su modalidad didáctica, las mediaciones argumentativas, como así el análisis minucioso de las posibles funciones, reglas y procedimientos que conlleva la noción de gobierno.

El sexto capítulo, redactado por Sofía Respuela, indaga acerca de un tema tan crucial como el de la democra-

cia en el interior de una discusión en torno de sus significados, que cobran cuerpo a través de la dinámica histórico-política. Respuela se pregunta por la génesis de la democracia que, como hecho fundante, nos retrotrae a los umbrales de la *polis* griega. Acertadamente, siguiendo a Bobbio, la autora deconstruye implícitamente una impronta iluminista, en tanto rescata una categoría del fin de la Edad Media como “la soberanía popular”, tan central para los comienzos de la democracia decantando en Maquiavelo. Luego desarrolla cuidadosamente las distintas tradiciones políticas con las que tuvo que verse la democracia, comenzando por el liberalismo hasta confluir en un cuadro de situación en lo que atañe a dicha temática en el mundo contemporáneo. En este punto en particular, es importante tanto los pensadores como las corrientes de pensamiento que la autora trae a colación, ya que a pesar de haber hecho una reducción de una temática tan vasta, su escrito no pierde el carácter cualitativo.

El séptimo capítulo, escrito por Andrés Malamud, toma como una de las cuestiones centrales de la ciencia política la eclosión y esencialidad de los partidos políticos. El presente capítulo se aboca a un cuidadoso tratamiento de la temática de los partidos políticos, los que son percibidos como actores institucionales vinculados, por otra parte, a las democracias occidentales. Uno de los ejes teóricos significativos a tener en cuenta en lo que respecta a la partidocracia, señalado por Malamud y su delicada relación con la noción de representación. A partir de caracterizar el origen de los partidos políticos, el autor profundiza en cuestiones que van

desde un análisis de la “naturaleza” de los partidos a sus tópicos, definición, organización y funciones. Asimismo, se adentra en la problemática de la crisis y los desafíos que ésta plantea, combinando un riguroso estado de la cuestión con matices de apreciación personales que lo llevan a reflexionar sobre el caso argentino. Destacamos del capítulo tanto la rigurosidad conceptual como la organización lógica del texto que, por otro lado, se caracteriza por un tratamiento completo de dicha cuestión, no dejando afuera ninguna temática relevante.

Por último, el octavo capítulo, confeccionado por Guillermo Molinelli, versa sobre los sistemas electorales. Uno de los núcleos esenciales del escrito pone énfasis en la relevancia de dicho tópico para entender la realidad política, sin desmedro de los clivajes sociales e ideológicos que también —superando una lectura maniquea— son tomados por el autor. Molinelli estructura su texto en función de algunos ítems fundamentales como son, por caso: las variables de los sistemas electorales, sus efectos, su relación con la partidocracia e incluso, un breve esbozo de lo que el autor titula desde una mirada crítica “hacia el mejor sistema electoral”. Se destaca del texto la completitud en lo que respecta a dicha temática y la agudeza y sutileza del autor en problematizar dicha temática, explicitando posibles paradojas.

Así, puede apreciarse desde un primer abordaje, incluso, casi espontáneo, que todas las temáticas centrales de la tradición de la ciencia política están presentes. Lo cual retorna a justificar la idea de un manual como modalidad convocante para aquellos que quieren ahondar en dicha disciplina.

Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99

Ricardo Sidicaro

Siglo veintiuno, Buenos Aires, 2002, 262 páginas.

Martín Armelino

El estudio del peronismo constituye uno de los grandes temas abordados por las distintas disciplinas de las ciencias sociales, sobre todo en Argentina. Se ha escrito sobre sus orígenes o su agonia, sobre los modelos económicos que caracterizaron las distintas gestiones de poder o los discursos que lo constituyeron y resignificaron, sobre su vinculación con los sectores populares, con el sindicalismo o el nacionalismo, entre tantos otros temas.

En *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*, Ricardo Sidicaro indaga sobre las relaciones sucedidas entre los gobiernos peronistas y los actores socioeconómicos predominantes de cada período correspondiente. La elección de dicho recorte analítico aporta una línea de investigación muy poco tratada en los trabajos sobre peronismo, al menos con la sistematicidad que el tema requiere. Aquí se examina, primero, cada una de esas experiencias de gobierno y luego se presenta un marco comparativo sobre las tres experiencias de poder a partir de una serie de proposiciones conceptuales. El análisis que el autor privilegia es el de las transformaciones de las políticas de los tres gobiernos en la

dimensión estatal, y lo que se compara, al fin, son tres experiencias de Estado y su vinculación con los actores socioeconómicos predominantes.

El estudio tiene una impronta epistemológica y metodológica manifiestamente weberiana. Sidicaro busca comprender el sentido de las acciones de actores gubernamentales, corporativos y socioeconómicos que marcaron cada gobierno peronista. La tarea comprensiva apela, aquí, a los *corpus* discursivos producidos por tales actores en términos de lo que Giddens ha denominado “conciencia práctica”, es decir, el conocimiento tácito que los actores ponen en juego en la interacción social pero que no pueden expresar discursivamente. Es interesante la vinculación trazada entre Weber y Giddens. El sociólogo inglés es uno de los que más ha indagado sobre los avances del comprensivismo en la metodología de las ciencias sociales y, de ese modo, ha propuesto un enfoque que en tanto retoma las motivaciones y fines que orientan las acciones de los agentes, no descuida los condicionamientos estructurales que, inexorablemente, limitan sus acciones. La propuesta de Giddens, plasmada en la denominada Teoría de la

Estructuración, busca obtener un equilibrio entre las explicaciones causales objetivistas, por un lado, y las interpretaciones subjetivistas, por el otro.

Weber, Giddens... y Bourdieu. Sidicaro toma del sociólogo francés el componente más estructuralista para su análisis en el concepto de “campo”. La interpretación del sentido de las acciones y relaciones sociales establecidas entre dirigentes políticos peronistas, partido y actores socioeconómicos predominantes es vista a la luz de la distinción entre “campo político” y “campo económico”, en los cuales se disputa continuamente el poder entre los actores en pugna y las estrategias de unos y otros son condicionadas por las relaciones estructurales propias del campo en cuestión. Cabe destacar, también, que el marco teórico-metodológico adoptado incluye los trabajos de Charles Tilly –sobre todo–, Barrington Moore y Theda Skocpol sobre el análisis de las grandes transformaciones de las sociedades industriales contemporáneas.

Sidicaro interpreta las transformaciones estatales ocurridas en cada uno de los períodos estudiados como resultado de las combinaciones entre los proyectos e intereses de los propios gobiernos, las capacidades burocráticas, técnicas, políticas y económicas del Estado en cada período, el tipo de relaciones de “cooperación y conflicto” desarrolladas con los grandes actores socioeconómicos, atendiendo éstos a sus propios intereses y beneficios, y el tipo de apoyo social que cada gobierno obtuvo para gobernar.

Cada período de gobierno peronista es caracterizado con una precisa y envidiable “economía de palabras”, produc-

to de años de investigación de Sidicaro sobre cuestiones afines al peronismo. El recorte analítico elegido concentra así la atención en las relaciones entre actores como la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina o la Confederación General Económica y los gobiernos correspondientes, ciertos dirigentes o los sindicatos, según el período y cómo cada uno de ellos influyó en la experiencia de poder.

Para comparar los tres gobiernos, el autor trabaja sobre tres ejes: uno es el de las relaciones entre actores políticos y económicos que produjeron las transformaciones estatales, otro es el accionar del poder económico en cada período correspondiente, y un tercero es el de los apoyos populares acordes a cada experiencia. A partir de las caracterizaciones de Primera y Segunda Modernidad elaboradas por Ulrich Beck, Sidicaro explica los procesos de transformaciones estatales. Brevemente, la Primera se asentó en la presencia vigorosa del Estado-nación como marco de una sociedad de pleno empleo, con identidades colectivas preexistentes y definidas por el mito del progreso. En ese marco analiza Sidicaro el primer peronismo. La Segunda Modernidad, en cambio, ha sido signada por el proceso de globalización que modificó no sólo el ámbito de las relaciones económicas –entre ellas el ocaso del trabajo asalariado– sino que también ha desarticulado la sociedad en torno del Estado-nación, conduciendo a una etapa en la que se asiste a un proceso de individualización que vuelve más reflexivos a los individuos en un ámbito donde los derechos civiles, políticos y sociales dejan de contener a los grupos. En este contexto se

Reseñas

ubica la década 1989-99; el gobierno de 1973-76 se plantea en este análisis como una experiencia en medio de un período de transición en la cual se profundizan cambios como respuesta al ciclo de crisis que afectó a la economía mundial.

El análisis del segundo eje, el poder económico, en esas tres experiencias, también arroja diferencias: en el período 1946-55 se produce un claro retroceso de la llamada “oligarquía”, reflejado en el sector rural, y las disputas con el sector industrial por el modo en que se va conformando el proceso de sustitución de importaciones marcan, finalmente, el predominio estatal en la orientación de las decisiones, y la consecuente limitación en los beneficios para el sector. En el período 1973-76, la división y heterogeneidad de los sectores agrario e industrial junto con la alicaída representación empresarial dada en la Confederación General Económica y el enfrentamiento cada vez mayor con los sindicatos, que se habían convertido más en factor de poder político que en representantes de los trabajadores, plantearon los límites de un Estado en proceso crítico como para responder a dichas cuestiones, en el marco del conflicto corporativo que signó esa experiencia de poder. Finalmente, entre 1989-99 los sectores propietarios rurales e industriales no influyeron tanto sobre el Estado porque, entre otros factores, el gobierno mismo tomó como política estatal los baluartes de aquellas corporaciones: plena vigencia de las leyes del mercado y retroceso del intervencionismo estatal. Ello permitió a esos mismos actores disponer de capacidad económica para imponer condiciones favorables a sus intereses. La política de endeudamiento externo acor-

dada con los organismos de crédito internacional redujo el ámbito de decisión estatal al mínimo; a ello se sumó la debilidad de las corporaciones puesto que los grupos concentrados de capital local y los actores transnacionales accedieron directamente al gobierno sin la mediación corporativa, lo cual incidió en el creciente proceso de división de intereses entre los actores económicos que aquellas representaban y redujo el contenido de sus argumentaciones a las mínimas expresiones compartidas por sus integrantes.

El apoyo de los sectores populares como último eje de explicación comparativa es más que sugerente, pues aporta elementos que a lo largo de la investigación habían sido deliberadamente relegados a fin de concentrar los esfuerzos comprensivos y explicativos en la relación entre gobiernos peronistas y poder económico. En el primer gobierno, los sectores populares se expresaron mediante elecciones y masivas adhesiones en las movilizaciones; la efectivización de políticas sociales que propugnaban la justicia social redundaron en apoyos sociales y los sindicatos obraron como “agentes activos de esa comprensión de la situación”. El gobierno de 1973-76 expresó el predominio sindical en el campo político, independiente del Estado; las manifestaciones fueron vehículo de la resolución de conflictos internos y no se registraron apoyos electorales efectivos para testear apoyos populares. La experiencia de 1989-99, por último, registró la paradoja de que un gobierno que desarticuló la integración social y política forjada por el primer peronismo y sostenida a duras penas por el segundo obtuvo, como los dos anteriores, el apoyo electoral de los sectores

populares. Podía constatarse –y el menemismo lo advirtió sagazmente– la separación entre la continuidad de los apoyos electorales tradicionales y las insatisfacciones sociales.

Así, el primer peronismo tuvo en cuenta la satisfacción de expectativas de mejora económica y social de los sectores populares que le retribuían apoyo. El segundo mantuvo el lazo constituido años atrás en parte por la brevedad de su gestión y en parte por la satisfacción de demandas distributivas. El tercer peronismo estableció, en cambio, la ruptura con los sectores populares que históricamente prestaron apoyo electoral excluyéndolos. El modo de exclusión fue causado por las prácticas que se desprendieron de los proyectos e intereses de los actores socioeconómicos predominantes acordadas con el gobierno. La complejidad de este último eje es analizada con precisión y las conjeturas realizadas obedecen a un trabajo considerable sobre dicha temática. Si bien no es el objetivo de la obra, a través del

tratamiento de este último eje se desprende que el tipo de apoyo social observado en cada una de las experiencias de gobierno incidió en la consecución de acciones y decisiones gubernamentales.

Del abordaje comparativo de esta obra se desprende que las transformaciones del peronismo significaron, también, transformaciones de las prácticas estatales que le imprimieron su sello a la vida política nacional. La comparación de tres gobiernos peronistas con características distintivas tanto en el decurso de sus acciones y decisiones como en las complejas tramas de condicionamientos estructurales y sistemas de relaciones sociales en que se situaron las primeras deja asentada, de una manera sistemática, un aspecto importante de los estudios sobre peronismo. La obra, en suma, refleja una tarea de neto corte sociológico, un análisis serio sobre uno de los objetos de estudio que más controversias y debate han desatado en las ciencias sociales de este país.

La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política

Carlos Strasser

Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, 206 páginas.

Enrique Aguilar

Uno de los tantos debates que hoy ocupan la agenda académica (me refiero, para ser más precisos, al campo circunscrito por la teoría política), gira en torno a las diferencias eventualmente existentes entre republicanismo y liberalismo, entendidos ambos conceptos en un sentido estricto. Así, por ejemplo, la libertad política o participativa que, desde una perspectiva liberal, es vista como salvaguarda o garantía de libertad civil, para un republicano constituye un bien en sí mismo que nos hace, como recuerda Helena Béjar, “plenamente humanos y mejores”. La ley, que para un liberal — aun en la senda de Hobbes— busca tan sólo asegurar la convivencia pacífica, para un republicano tiene una finalidad formativa con miras a la realización de nuestra naturaleza ciudadana. El bien común, que para un liberal es el resultado de un entrecruzamiento de bienes o intereses particulares (dispuestos de manera tal, diría Benjamin Constant, que no puedan afectarse unos a otros), para un republicano es algo sustancialmente diferente y moralmente superior a la mera suma de las partes. La prioridad de la buena ciudadanía, de la virtud (en la acepción de Montesquieu), por sobre los

diseños institucionales, o, inversamente, la prioridad de éstos por sobre el compromiso cívico, es también una cuestión ligada estrechamente a lo antedicho.

Entre otros logros, este libro contribuye al esclarecimiento de ese debate a partir de la original distinción que propone Strasser entre tres corrientes, en sí mismo identificables, aun cuando compartan el principio de la soberanía popular —limitada o no— como común denominador junto a algunas superposiciones menores, a saber: el democratismo (con origen en Grecia), el republicanismo (con origen en Roma y proclive al gobierno mixto) y el liberalismo democrático.

Se sabe que la utopía es un óptimo imposible. Como escribía Raymond Aron, “si se quiere pensar razonablemente sobre las realidades económicas y sociales, debe uno guardarse de sustituir un régimen concreto por un tipo ideal construido”. Por consiguiente, si pensamos en términos de mundos posibles, deberemos convenir con Strasser en que aquellas tres tendencias únicamente pueden integrarse —con resultados acaso inciertos— mientras la cuerda de la tensión no se rompa. Si para muestra basta un botón, la relación, no

siempre apacible, entre imperio de la mayoría y respeto de los derechos individuales puede ser mencionada a este respecto.

¿En qué punto nos hallamos ahora? Para dar respuesta a este interrogante Strasser se detiene en el modelo republicano como abierto igualmente —al menos desde una perspectiva teórica— a las otras dos direcciones. Un modelo de base popular, sujeto a leyes e instituciones enderezadas al bien común, que se especificará luego en predicados que serán más liberales o más democráticos, según los casos. Y cada valor central de esta tradición amplia es examinado por el autor a la luz de su vigencia en la sociedad contemporánea, a objeto de conocer “la calidad *intrínseca* del orden político actual”. ¿Qué nos queda del viejo ideal de autogobierno, directo o indirecto, tan poco difundida como se halla a estas fechas la conciencia de que las repúblicas, como afirma Strasser, “se fundan una vez no menos de lo que se refundan en la actividad regular y cotidiana subsiguiente”? ¿Cómo lograr que nuestras democracias sean en verdad representativas y no meramente representadas? ¿Hasta dónde y hasta quiénes se ha extendido el bien común? ¿Qué recetas pueden atenuar el individualismo y la despolitización cuando parecen haber sido desmantelados, si seguimos a Bauman, los puentes algunas vez construidos entre la vida pública y la privada?

Nos conformamos con pedir un orden constitucional y decencia y austeridad en los gobernantes. No es poco pedir, aduce Strasser. Pero, mientras tanto, la calidad de nuestra vida se deteriora. Asistimos a una especie de “apagón ideológico” que nos impide visualizar

los fundamentos de una buena sociedad. La política ha dejado de tener un papel preponderante, estando condicionada por márgenes predeterminados (ni siquiera el decisionismo político, sostiene Strasser con acierto, inventa *ex nihilo* sus opciones) que la vuelven subordinada y hasta impotente. Para mayor desdicha, la democracia continúa en deuda consigo misma porque, entre otras cosas, privadas como se hallan millones de personas de los medios considerados imprescindibles para una vida decente, no ha sabido recorrer con éxito un camino de reconciliación entre los derechos individuales y los derechos sociales, vistos estos últimos, si se quiere, no tanto como libertades sino como capacidad efectiva de ejercerlas.

Sin embargo, “la sociedad pone el conflicto y la política el orden”, escribe Strasser en una fórmula que debería presidir todo futuro programa de gobierno. Y ese orden habrá que buscarlo quizá bajo nuevas formas y con espíritu de innovación. Con la situación por la que atraviesa América Latina como marco sobre el que se recorta sus reflexión, el autor dedica páginas muy luminosas a este punto en diálogo con Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Chantal Mouffe y otros varios interlocutores de su pensamiento. Como se señaló más arriba, es cierto que detrás de la política está la sociedad y lo que suele llamarse sus “condiciones de posibilidad”. Pero a la par de este reconocimiento debe estar la creatividad. Sobre todo en sociedades como la nuestra, que tienen por delante una labor fundacional orientada a remediar gradualmente, mediante lo que Natalio Botana llamaría “un paciente trabajo cívico”, nuestras insuficiencias y

Reseñas

a favorecer el progreso de la democracia. De ahí la importancia de que se vuelva a “[o]brar en el ámbito de la política, tendiendo a recuperar la conciencia de ella como la actividad *cuyo objeto mismo* es servir al bien común y, en consecuencia, a su restitución como (sub)sistema coordinador e integrador de todos los otros”, como “el nudo —dice también Strasser— que ata efectivamente a la sociedad como tal con el hilo de los valores, los intereses y los propósitos compartidos”.

No podemos menos que hacer nuestro este anhelo de Strasser y ser partícipes de sus hondas convicciones democráticas, puestas una vez más de manifiesto en esta obra como en las muchas que integran su producción. La democracia: a pesar de todos los pesares y en su inevitable imperfección. Al fin de cuentas, para citar nuevamente a Aron, se trata del “único régimen que confiesa o, mejor aún, que proclama que la historia de los Estados está y debe estar escrita en prosa y no en verso”.

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.